



**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS – UFT**  
**CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**IVANILSON DA SILVA MARINHO**

**LIMITES E POSSIBILIDADES DE MELHORIAS DA GESTÃO**  
**PÚBLICA: UM ESTUDO COMPARATIVO SOBRE A NATUREZA**  
**JURÍDICA DE FUNDAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS**

**PALMAS**

**2019**

**IVANILSON DA SILVA MARINHO**

**LIMITES E POSSIBILIDADES DE MELHORIAS DA GESTÃO  
PÚBLICA: UM ESTUDO COMPARATIVO SOBRE A NATUREZA  
JURÍDICA DE FUNDAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado  
profissional em Gestão de Políticas Públicas da  
Universidade Federal do Tocantins – UFT, como  
requisito parcial para obtenção do título de Mestre  
em Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Elvio Quirino Pereira

**PALMAS**

**2019**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

- M3381    MARINHO, IVANILSON DA SILVA .  
          LIMITES E POSSIBILIDADES DE MELHORIAS DA GESTÃO PÚBLICA:  
          UM ESTUDO COMPARATIVO SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DE  
          FUNDAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS . / IVANILSON DA SILVA  
          MARINHO. – Palmas, TO, 2019.  
          83 f.  
  
          Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins  
          – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado)  
          Profissional em Gestão de Políticas Públicas, 2019.  
          Orientador: ELVIO QUIRINO PEREIRA  
  
          1. Fundações Públicas. 2. Autarquias. 3. Autonomia Universitária. 4. Lei  
          de Responsabilidade Fiscal. I. Título

**CDD 350**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

IVANILSON DA SILVA MARINHO

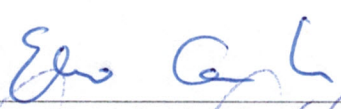
**LIMITES E POSSIBILIDADES DE MELHORIAS DE GESTÃO PÚBLICA: UM  
ESTUDO COMPARATIVO SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DE FUNDAÇÕES  
PÚBLICAS MUNICIPAIS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado  
Profissional em Gestão de Políticas Públicas da  
Universidade Federal do Tocantins para obtenção  
do título de mestre.

Orientadora: Prof. Dr. Elvio Quirino Pereira

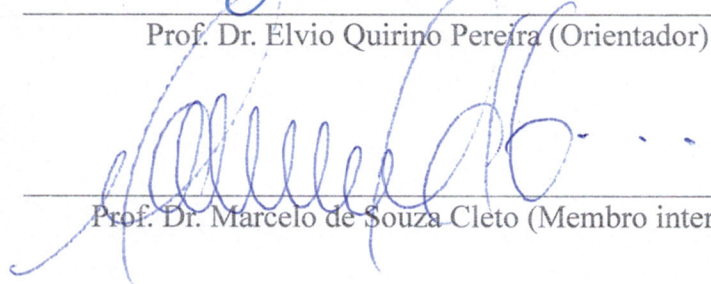
Aprovada em 18/02/2019.

BANCA EXAMINADORA:



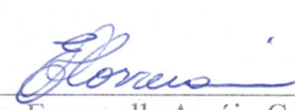
---

Prof. Dr. Elvio Quirino Pereira (Orientador)



---

Prof. Dr. Marcelo de Souza Cleto (Membro interno)



---

Profa. Dra. Emanuelle Araújo Correia (Membro interno)

Aos meus pais, que sempre incentivaram-me para novos desafios; A minha amada esposa, Juliana Correia de Moraes Marinho, e aos meus lindos filhos Filipe de Moraes Marinho e Ester de Moraes Marinho; Dedico, com carinho, esse trabalho!

## **AGRADECIMENTOS**

Meus sinceros agradecimentos àquele que é a razão de tudo e de todas as coisas na minha vida, a quem devoto toda honra e toda glória, a Deus.

A Universidade Federal do Tocantins – UFT, por meio da GESPOL, que junto com a Instituição UNIRG, hoje Universidade de Gurupi, proporcionaram a realização e participação do Programa, que hoje é um marco importante para ambas as Instituições. Confesso que este último ano foi de muitas conquistas e também de muita superação, pois trazemos o dever de honrar com o Minter celebrado pela UnirG com a UFT, oportunizando a realização do Mestrado, sonho antigo e hoje possível.

Ao meu orientador, com quem, por vezes tive o prazer de compartilhar conhecimento, meu reconhecimento e gratidão pela dedicação ao tema, talvez não tão afeto à sua área profissional, contudo sempre se mostrou dedicado e delicado com o tema proposto, me fazendo alcançar esse sonhado momento.

*“Quase todos os homens são capazes de suportar adversidades, mas se quiser por à prova o caráter de um homem, dê-lhe poder” (Abraham Lincoln).*

MARINHO, Ivanilson da Silva. **Limites e possibilidades de melhorias da gestão pública:** um estudo comparativo sobre a natureza jurídica de fundações públicas municipais. Palmas, 2019. 83 fls. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas). Programa de Pós Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Universidade Federal do Tocantins – UFT, 2019.

## **RESUMO**

O presente trabalho analisa a natureza jurídica das Fundações Públicas Municipais, também conhecidas como autarquias em regime especial, analisando sob a ótica da Constituição de 1988, da legislação infraconstitucional e sob a ótica local. Aborda, especialmente, a consolidação das contas públicas no âmbito das Universidades Municipais. A atual vinculação das contas dessas instituições às de seus municípios gera graves problemas de ordem técnica e institucional. Desta forma, a consolidação vinculada das contas públicas, além de impedir a autonomia universitária na gestão dos recursos advindos das mensalidades, utilizados e aplicados em investimentos nos cursos, programas e no pessoal, faz com que se diminua a sua capacidade de investimento, bem como a do município. Este estudo apresenta quadros comparativos entre a estrutura e funcionamento da Universidade de Gurupi (UNIRG) e outras quatro instituições de natureza jurídica semelhante. Explicita as várias facetas dessas Instituições de Ensino: Centros Universitários ou Universidades, a fim de demonstrar a viabilidade de um novo modelo de gestão pública financeira e orçamentária e de gestão administrativa para a Fundação UnirG, coerente com os quesitos de independência e autonomia institucional prevista na Constituição Federal, visando apresentar parâmetros legais e institucionais que possibilitem a aplicação dessa nova gestão, sem alterar sua natureza jurídica. Ficou demonstrado que a Universidade de Taubaté, dentre as quatro analisadas, é a que caminha desde 2001 com autonomia orçamentária definida pelo TCE/SP. O processo de desvinculação começou com uma consulta à Procuradoria Jurídica e culminou em uma decisão pouco objetiva, decorrente da interpretação das leis pelo referido tribunal. Isto mostra que, por se tratar de situação *sui generis*, a lei deve incidir de modo a garantir a coerência do sistema com a interpretação harmônica dos princípios constitucionais e as normas de direito financeiro e responsabilidade fiscal (social), e modo que a desvinculação orçamentária da universidade e município seja possível, legal e traga benefícios a ambos, sem implicar alguma responsabilidade aos gestores.

**Palavras chave:** Fundações Públicas, Autarquias, Autonomia Universitária, Lei de Responsabilidade Fiscal.



MARINHO, Ivanilson da Silva. **Limits and possibilities for improvements in public management**: a comparative study on the legal nature of municipal public foundations. Palmas, 2019. 83 pages. Dissertation (Master in Public Policy Management). Postgraduate Program in Public Policy Management, Federal University of Tocantins - UFT, 2019.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the legal nature of the Municipal Public Foundations, also known as municipalities under special regime, analyzing under the perspective of the 1988 Constitution, the infraconstitutional legislation and from a local perspective. It addresses, in particular, the consolidation of public accounts within the framework of the Municipal Universities. The current linkage of the accounts of these institutions with those of their municipalities creates serious technical and institutional problems. In this way, the consolidated consolidation of public accounts, in addition to preventing university autonomy in the management of resources derived from tuition fees, used and applied to investments in courses, programs and staff, reduces their investment capacity, as well as the one of the counties. This study presents comparative tables between the structure and functioning of the University of Gurupi (UNIRG) and four other institutions of a similar legal nature. Explain the various facets of these Teaching Institutions: University Centers or Universities, in order to demonstrate the feasibility of a new model of public financial and budgetary management and administrative management for the UnirG Foundation, consistent with the independence and institutional autonomy Federal Constitution, aiming to present legal and institutional parameters that make possible the application of this new management, without changing its legal nature. It was demonstrated that the University of Taubaté, among the four analyzed, is the one that has been going since 2001 with budgetary autonomy defined by the TCE / SP. The process of untying began with a consultation with the Attorney General's Office and culminated in a subjective decision, arising from the interpretation of the laws by said court. This shows that, since this is a sui generis situation, the law must focus on ensuring the coherence of the system with the harmonious interpretation of constitutional principles and the rules of financial law and fiscal (social) responsibility, so that the budgetary linkage of the university and municipality is possible, legal and brings benefits to both, without implying some responsibility to managers.

**Key word:** Public Foundations, Autarchies, University Autonomy, Fiscal Responsibility Law.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DEFINIÇÃO
CLT	CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS TRABALHISTAS
FEG	FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE GURUPI
FURB	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE REGIONAL DE BLUMENAU
IES	INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR
LC	LEI COMPLEMENTAR
LDB	LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL
LDO	LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
LFR	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
LOA	LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
PICD	PÓS-GRADUAÇÃO E A CAPACITAÇÃO DOCENTE
PPA	PLANO PLURIANUAL
RCL	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA
STF	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
TCE	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
UFT	UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
UNIRG	UNIVERSIDADE DE GURUPI
UNITAU	UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ
UNIUV	CENTRO UNIVERSITÁRIO DE UNIÃO DA VITÓRIA

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Quantitativo de servidores da Fundação e da Universidade em 2018.....	28
Quadro 2- Público interno atendido pela UnirG em 2018.....	29
Quadro 3- Localização espacial e temporal das instituições arroladas na pesquisa.....	63
Quadro 4 - Comparativo da estrutura geral entre as instituições arroladas na pesquisa .....	65
Quadro 5 - Comparativo entre os processos de gestão orçamentária e estrutura administrativa, nas instituições arroladas na pesquisa .....	66
Quadro 6 – Comparativo entre os processos de controle/ fiscalização, nas instituições arroladas na pesquisa .....	67

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1- Pirâmide orçamentária .....	46
Figura 2 – Percentuais de participação das diferentes esferas do governo.....	52

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
1.1 Objetivos da Pesquisa	16
1.2. Procedimentos metodológicos	17
2. A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O SURGIMENTO DA UNIRG, NO CONTEXTO DA CRIAÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS.....	20
2.1 Considerações Iniciais	21
2.2 Instituições de Ensino Superior, no Brasil	21
2.3 Autonomia Universitária na Constituição de 1988	24
2.4. A Fundação UnirG no contexto regional e local	26
2.4.1 Natureza Jurídica da Fundação Unirg	29
2.4.2 Autonomia na Unirg	32
2.5. Universidade de Taubaté - UNITAU	33
2.6 Centro Universitário de União da Vitória - UNIUV	34
2.7 Fundação Universidade Regional de Blumenau- FURB	35
3 FUNDAÇÕES PÚBLICAS OU AUTARQUIAS EM REGIME ESPECIAL: CONTEXTO LEGAL .....	36
3.1 Considerações iniciais	37
3.2. Contabilidade Pública e Direito Financeiro aplicado às Universidades ou Centros Universitários	37
3.2.1 Da Construção do Orçamento	41
3.2.2 Lei Orçamentária Anual - LOA	45
3.2.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias	45
3.2.4 Plano Plurianual - PPA	46
3.3 Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária	47
3.3.1 Formas de fiscalização e controle	47
3.3.1.1 O sistema de controle interno	48
3.3.1.2 O sistema de controle externo	48
3.4 Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101, De 04/05/2000)	49

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	60
4.1 Considerações Iniciais .....	61
4.2 Para onde Caminha a UnirG .....	61
4.3 Análise comparativa .....	63
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	70
REFERÊNCIAS .....	73
APÊNDICE A - Preprojeto de Lei .....	76
APÊNDICE B - Ação Ordinária De Reconhecimento De Autonomia Institucional .....	77
ANEXO A – Lei nº 611/85.....	79
ANEXO B - RELATÓRIO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.....	80

## 1. INTRODUÇÃO

A Gestão Pública se fundamenta no princípio básico da responsabilidade pública. Ao se tratar de gestão, faz-se necessário depreender alguns aspectos básicos de associação epistemológica entre gestão e administração pública. Para Lima (2006), “gestão é a capacidade de fazer o que precisa ser feito”. Esta gestão abrange áreas como Recursos Humanos, Finanças Públicas e Políticas Públicas, entre outras. A administração corresponde ao processo de gestão dos interesses públicos, por meio da prestação de serviços públicos, sendo dividida em administração direta e indireta.

A Fundação UnirG, mantenedora da recente Universidade de Gurupi, em nada difere quanto ao cumprimento das regras aplicadas a Administração Pública, portanto, está obrigada a seguir as normas constitucionais como também as normas infraconstitucionais a ela aplicadas, o que inclui também as leis aprovadas pelo legislativo municipal, cumprindo o que determina a Lei, não podendo dela esquivar-se ou ignorá-la (BRASIL, 1988, Art. 37, *caput*).

Por tal razão, a autonomia orçamentária e o julgamento das contas individualizadas e separadas do Município de Gurupi não desnatura sua natureza jurídica pública, não altera a natureza e as razões da sua criação, e não retira sua dependência administrativa enquanto ente da administração pública indireta do Município de Gurupi, o que significa dizer que o Prefeito Municipal tem atribuições para discutir mudanças e legislar sobre a Instituição. Todavia, permite certo grau de liberdade do gestor da Fundação UnirG para planejar e executar ações de caráter administrativo e financeiro, focadas no desenvolvimento da gestão e do fortalecimento dos Cursos disponibilizados pela universidade, permitindo que tal gestor trabalhe, condicionado ao que regulamentou a Fundação UnirG, as leis orçamentárias municipais do PPA, LDO e LOA.

As leis que obrigam a prática da transparência dos gastos públicos e dos limites desses gastos, não apenas funcionam como um limitador ao gestor como também penaliza os gestores, em caso de descumprimento da norma. Desta forma, não há como dissociar tais obrigações da Fundação UnirG, que tem como desafio gerar seus recursos, aplicá-los corretamente e dar o devido acesso aos órgãos de fiscalização e à sociedade civil, garantindo transparência e, com ela, a possibilidade da sociedade exercer papel fundamental na identificação de possíveis fraudes.

Neste contexto, constata-se que a Fundação UnirG tem todas as obrigações legais da Administração Pública e pouca autonomia gerencial e administrativa, financeira e

orçamentária/fiscal, visto que é vinculada à administração do município.

Do fato, anteriormente descrito, emerge a problemática da presente pesquisa, bem como incitam-se outros estudos sobre as possibilidades de alterações legislativas, necessárias para desvincular o orçamento da UnirG da Gestão Municipal.

Assim, a pretensão da pesquisa foi estudar os caminhos utilizados por outras Instituições de Ensino Superior (IES), de natureza jurídica semelhante à UnirG, a exemplo delas a UNITAU - Universidade de Taubaté, localizada no Estado de São Paulo. A análise dos caminhos percorridos por seus representantes, as alterações legislativas e práticas utilizadas pela Gestão Municipal, que levaram a Instituição de Ensino ao real conceito de autonomia gerencial e administrativa, financeira e orçamentária/fiscal, a desvinculação orçamentária, tudo sem desnaturar sua natureza educacional e as leis regentes, podem servir de parâmetros para a UnirG, bem como para outras IES

A UNITAU conseguiu, desde o ano de 2001, desvincular da contabilidade pública e do orçamento público o Município de Taubaté/SP, sem que isso perdesse a Universidade sua natureza jurídica de direito público, com a personalidade jurídica de direito público.

O fato de uma IES, com a mesma natureza jurídica da Fundação UnirG, ambas obrigadas a cumprir o que disciplina a legislação constitucional e infraconstitucional, excepcionando as leis locais, conseguir a liberdade orçamentária pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, chamou-nos a atenção para a análise do tema.

Dessa forma, as contas da UNITAU, não são limitadas aos índices de despesas de pessoal com o Município, sendo analisadas e julgadas em separado. Essa desvinculação permitiu a esta universidade aumentar a dimensão de suas ações, ampliar sua academia, aliviar o peso fiscal sobre o Município, e investir melhor em pessoal, especialmente naquele que é o maior patrimônio da Instituição professores e alunos.

A desvinculação das contas se mostra indispensável sobre a ótica da sobrevivência de uma instituição, que precisa continuar avançando horizontes novos, com novos projetos voltados a educação na cidade e região, e para isso precisa de liberdade fiscal. Ao passo que o Município de Gurupi, desvinculado da UnirG poderá ofertar aos servidores municipais a sua maior reivindicação que é a melhoria salarial e de carreira, impedidos hoje por força unicamente da leitura orçamentária.

É possível a utilização do mesmo processo de transição da gestão pública da UNITAU para a Fundação UnirG?

Seria viável a aplicação ou adoção do novo modelo de gestão administrativa, financeira, orçamentária e jurídica da UNITAU-Universidade de Taubaté na UnirG?



Para este novo modelo de gestão da Fundação UnirG seria suficiente apenas a inovação legislativa propondo independência da gestão pública da Universidade?

Indaga-se, por conseguinte, seria possível permitir a autonomia fiscal da Administração Pública Indireta (Fundação UnirG), desvinculando-se o seu orçamento com o do Município de Gurupi, nos moldes da legislação em vigor. Seria necessária a criação de um novo modelo de gestão pública e alteração das normas atualmente aplicadas com a finalidade de dar mais transparência ou demonstração de total independência do Município de Gurupi.

Esse trabalho propõe principalmente essa discussão, haja vista que são mais de 50 (cinquenta) instituições de ensino com essa mesma natureza jurídica, muitas delas com a mesma dificuldade da Universidade de Gurupi, sofrem com o sufocado índice de despesa com pessoal. Essa nova interpretação legal ou a alteração legislativa pode dar uma sobrevida para essas instituições, imprescindíveis para o desenvolvimento regional de suas cidades e estados.

### **1.1 Objetivos da Pesquisa**

A realização do estudo comparativo entre os casos da Universidade de Gurupi - Unirg e Universidade de Taubaté - Unitau, assim como, em alguns aspectos, com a Fundação Universidade Regional de Blumenau - Furb e o Centro Universitário de União da Vitória – Uniuv, tem como objetivo geral, demonstrar a viabilidade de um novo modelo de gestão pública financeira e orçamentária e de gestão administrativa para a Fundação UnirG, coerente com os quesitos de independência e autonomia institucional prevista na Constituição Federal, visando apresentar parâmetros legais e institucionais que possibilitem a aplicação dessa nova gestão sem alterar a natureza dessas autarquias municipais de regime especial.

Para seu alcance, foram estabelecidos, como objetivos específicos, desenvolvidos nos capítulos da presente dissertação:

- Descrever o processo de gestão administrativa, financeira e orçamentária da Fundação UnirG.
- Analisar o princípio da autonomia universitária plena, segundo parâmetros legais, advindos da Constituição Brasileira de 1988.
- Identificar os processos de gestão das fundações públicas ou autarquias em regime especial, no tocante à autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.
- Analisar comparativamente o processo de gestão administrativa, financeira e orçamentária da Unirg e outras instituições com natureza jurídica semelhante.

## 1.2. Procedimentos metodológicos

Em relação à Metodologia, a pesquisa adotou a abordagem qualitativa, que segundo Chizzotti (2006), recobre um campo transdisciplinar, envolvendo as ciências humanas e sociais, assumindo tradições ou multiparadigmas de análise, derivadas do positivismo, da fenomenologia, da hermenêutica, do marxismo, da teoria crítica e do construtivismo, e adotando multimétodos de investigação para o estudo de um fenômeno situado no local em que ocorre, e, enfim, procurando tanto encontrar o sentido desse fenômeno quanto interpretar os significados que as pessoas dão a eles.

Segundo o mesmo autor, o termo qualitativo implica uma partilha densa com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa, pra extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma observação sensível.

Em termos procedimentais adotou-se a metodologia de estudo de caso, estabelecendo comparações entre a natureza e estrutura jurídica da Fundação UnirG com outras instituições de natureza jurídica semelhante (Unitau, Uniuiv e Furb).

Foi realizada análise da legislação pertinente, iniciando pelas regras previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mormente com relação aos capítulos reservados a Educação e regras específicas e disciplinas à Educação Superior, legislação infraconstitucional, leis locais, bem como, decretos, regimentos e portarias regulamentadoras dos atos praticados pela Fundação UnirG e Universidade de Gurupi - UnirG.

Também foi realizada pesquisa documental, que ocorre quando um pesquisador utiliza documentos

objetivando extrair dele informações, ele o faz investigando, examinando, usando técnicas apropriadas para seu manuseio e análise; segue etapas e procedimentos; organiza informações a serem categorizadas e posteriormente analisadas; por fim, elabora sínteses, ou seja, na realidade, as ações dos investigadores – cujos objetos são documentos – estão impregnadas de aspectos metodológicos, técnicos e analíticos (GAIO; CARVALHO; SIMÕES, 2008, p. 148).

Sobre a pesquisa documental ou análise documental, ainda podem ser destacados os seguintes conceitos: “A análise documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões e hipóteses de interesse” (CAULLEY apud LÜDKE e ANDRE, 1986, p. 38). “A técnica documental vale-se de documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor. [...] é uma das técnicas decisivas para a pesquisa em ciências sociais e humanas” (HELDER, 2006, p.1-2).

A partir desses conceitos, na presente pesquisa, a análise documental se deu a partir de documentos disponibilizados nos sites de Prefeituras e Câmaras Municipais, das cidades

em pauta (Gurupi – Tocantins, Taubaté – São Paulo, União da Vitória – Paraná e Blumenau – Santa Catarina) e, também, via contato direto nas Procuradorias Jurídicas de cada uma das Instituições pesquisadas. Inicialmente a ideia era pesquisar sobre todas as instituições com a mesma natureza jurídica da Universidade de Gurupi, contudo, no decorrer da pesquisa optou-se por comparar 4 instituições de regiões diferentes, e com isso identificar e propor um modelo de gestão ideal para a UNIRG.

Em seguida, para tratamento das informações, foi adotado, prioritariamente o método comparativo, que segundo Lakatos e Marconi (2001) consiste em estudo das semelhanças e diferenças entre diversos tipos de grupos, sociedades ou povos, que contribui para uma melhor compreensão do comportamento humano, este método realiza comparações, com a finalidade de verificar semelhanças e explicar divergências. O método comparativo é usado tanto para comparações de grupos no presente, no passado, ou entre os existentes e os do passado, quanto entre sociedades de iguais ou de diferentes estágios de desenvolvimento.

Assim, a análise dos dados coletados ocorreu por meio da busca de semelhanças e diferenças entre a Universidade de Gurupi – UNIRG, Universidade de Taubaté – UNITAU, Centro Universitário de União da Vitória – UNIUV e Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB.

Ao final, foi possível avaliar a possibilidade de estabelecer um novo modelo de gestão pública para a Fundação UnirG, sem perder sua natureza jurídica e como produto da presente pesquisa, a propositura de Projeto de Lei, de iniciativa do Poder Executivo, encaminhado a Câmara Municipal para discussão e aprovação. Esse novo modelo de gestão, ou as alterações produzidas com esse novo dispositivo, deverá antes ter sido matéria deliberada e debatida no âmbito institucional, por força da citada autonomia constitucional dada às Universidades.

Esse modelo de gestão inovador da Universidade regulará o limite de despesa com pessoal, percentual este fixado em 70% da sua receita com pessoal, ao mesmo tempo, regulará os controles de fiscalização da Universidade, criando o Conselho Curador, com poder deliberativo e consultivo, cuja composição paritária de membros, permitirá exercer controle sobre os atos administrativos da Fundação mantenedora.

Poderá ser instrumento para enfrentar a discussão sobre a desincompatibilização das receitas da Universidade de Gurupi com o orçamento do Município de Gurupi. Nesta demanda, a Universidade precisa demonstrar que a desincompatibilização das contas da UnirG (administração indireta) com as contas do Município (administração direta) não violam o princípio da anualidade fiscal, ao passo que o enfrentamento hermenêutico da legislação vai possibilitar a análise judicial levando em consideração princípios constitucionais da

proporcionalidade e razoabilidade.

A separação orçamentária não desnatura a natureza jurídica, não retira a responsabilidade do gestor da fundação e nem também gera responsabilidade solidária do Prefeito Municipal. Essa separação deixará tais questões devidamente distintas, permitindo ao gestor da pasta trabalhar com a segurança jurídica inerente a função exercida.

Essa dissertação apresenta os resultados da pesquisa descrita. Para tal, além dessa introdução, está organizada nos seguintes capítulos:

“A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O SURGIMENTO DA UNIRG, NO CONTEXTO DA CRIAÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS”, que inicia fazendo considerações sobre o surgimento das instituições de ensino superior no Brasil, passa pela criação da Fundação Unirg no contexto da criação do Estado do Tocantins e das mudanças decorrentes da Constituição Federal de 1988 e chegando à reflexão sobre a natureza jurídica da Unirg e de outras fundações públicas ou autarquias.

“FUNDAÇÕES PÚBLICAS OU AUTARQUIAS EM REGIME ESPECIAL: CONTEXTO LEGAL” que apresenta e analisa o escopo legal das fundações públicas ou autarquias, criadas antes da promulgação da constituição de 1988, e por ela respaldadas.

“RESULTADOS E DISCUSSÃO”, que apresenta a análise comparativa entre a Unirg e outras instituições de natureza jurídica semelhante. Avalia que a Unirg alcançou autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e pode servir de parâmetro para outras instituições, e, de modo especial, pela Unirg.

Apresenta, em seguida, as considerações finais, ponto de chegada da presente pesquisa e indicadoras de ponto de partida para pesquisas futuras.

Por último, após a relação das referências empregadas na pesquisa, apresenta os apêndices A e B, respectivamente o Projeto de Lei, para iniciativa do Poder Executivo, encaminhado a Câmara Municipal para discussão e aprovação e esboço de ação ordinária de reconhecimento de autonomia institucional, produtos resultantes desta pesquisa de mestrado profissional (APÊNDICES A e B).

## **2. A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O SURGIMENTO DA UNIRG, NO CONTEXTO DA CRIAÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS.**

Por autonomia se entende, de modo geral, a capacidade de reger-se por leis próprias. Neste sentido mais geral, que os dicionários registram, o termo confunde-se com “soberania” e se aplica integralmente e mais apropriadamente às nações. Quando se trata de uma instituição específica do Estado ou da sociedade civil, entretanto, a autonomia não confere uma liberdade absoluta (DURHAM., 2003, p. 276).

## **2.1 Considerações Iniciais**

Este capítulo faz uma breve abordagem histórica do surgimento das Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil, demonstrando a importância histórica destas instituições. Em seguida, especifica a criação da Fundação Unirg no contexto legal a partir das mudanças decorrentes da Constituição Federal de 1988. Por fim, chega ao cerne da questão de pesquisa, ao apresentar e analisar a natureza jurídica da Unirg e de outras fundações públicas ou autarquias.

## **2.2 Instituições de Ensino Superior, no Brasil**

Segundo Mattos (1983), as primeiras escolas de ensino superior no Brasil foram fundadas no ano de 1808, isso aconteceu simultaneamente com a chegada da família real portuguesa ao país. E desta forma, foram criadas as escolas de Cirurgia e Anatomia localizada em Salvador (hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia), a escola de Anatomia e Cirurgia, na cidade do Rio de Janeiro (hoje a atual Faculdade de Medicina da UFRJ) e também a Academia da Guarda Marinha, também localizada no Rio de Janeiro. Depois de dois anos também foi fundada a Academia Real Militar (hoje, a atual Escola Nacional de Engenharia da UFRJ). E também com os cursos de Agricultura em 1814 e a Real Academia de Pintura e Escultura.

Ainda segundo Mattos (1983), até a Proclamação da República em 1889, o ensino superior ainda estava se desenvolvendo, e forma muito lenta no país, ele também tinha como modelo de formação dos profissionais liberais em faculdades isoladas, ou seja, tinha apenas o objetivo de assegurar um diploma profissional que posteriormente lhe dava direito a ocupar altos postos privilegiados em um mercado de trabalho que era considerado muito restrito, além do mais poderoso querer garantir prestígio social causado pela sua formação.

Foi no ano de 1822, quando ocorreu a independência política no país, entretanto não chegou a acontecer mudanças no formato do sistema de ensino superior existente, nem sua ampliação ou diversificação de ensino, pois a chamada “elite” que era a única possuidora de poder, a mesma não vislumbrava vantagens alguma na criação de novas universidades, ou políticas de ensino.

Segundo Teixeira (1969), foi contado ao todo, um total de 24 projetos propostos para criação de universidades no período 1808-1882, entretanto nenhum dos projetos chegou a ser aprovado. Mesmo assim, logo após 1850 passamos a perceber uma leve expansão do número

de instituições educacionais no país, com a consolidação de alguns centros científicos como, por exemplo, o Museu Nacional, a Comissão Imperial Geológica e também o Observatório Nacional. E com a ampliação do ensino superior, que estava limitada as profissões liberais e também em poucas instituições públicas, onde era contida pela capacidade de investimentos do governo central, ou seja, dependia diretamente da boa vontade política.

Ainda segundo Teixeira (1969), até o final do século XIX existia apenas 24 estabelecimentos de ensino superior no Brasil que contemplava cerca de 10.000 estudantes. Foi então com a possibilidade legal disciplinada que foi dada pela Constituição da República (1891) que a iniciativa privada criou seus próprios estabelecimentos de ensino superior. E desta forma as instituições privadas passaram a surgir da iniciativa das elites locais juntamente com a ajuda da comunidade católica existente na época. E com o sistema educacional paulista da época aconteceu a primeira grande ruptura dos modelos de escolas submetidas ao controle do governo central. E foi desta forma que foram criados os cursos em São Paulo neste período, entre eles pode ser destacado os cursos de Engenharia Civil, Elétrica e Mecânica (1896), que atualmente é a Universidade Mackenzie, que é confessional presbiteriana.

Foi durante a década de 1920 que ocorreu o debate sobre a criação de universidades que não se restringia somente as questões estritamente políticas, ou seja, que possuíam o grau de controle estatal, como era nos anos anteriores, e também com um novo conceito de universidade e suas funções perante a sociedade. As funções que passaram a ser definidas, para elas era abrigar a ciência, e também os cientistas, assim como promover a pesquisa e o ensino. E foi a partir desta década que as universidades não seriam apenas meras instituições de ensino, mas começaram a ser vistas como centros de saber desinteressado.

Na época, o país contava com cerca de 150 escolas isoladas e as 2 universidades existentes, a do Paraná e a do Rio de Janeiro, e elas não passavam de aglutinações de escolas isoladas. E com esses debates que ocorreram o governo provisório de Getúlio Vargas usou como base para promover (em 1931) uma ampla reforma educacional, que ficou conhecida por todos como Reforma Francisco Campos (primeiro Ministro da Educação do país), autorizando desta forma o funcionamento das universidades, passando a incluir a cobrança de anuidade, uma vez que naquela época o ensino mesmo público não era gratuito. Teixeira (1969), também fala que a universidade deveria se organizar em torno de um núcleo constituído por uma escola de Filosofia, Ciência e Letras. Mesmo com a reforma que representava um grande avanço, ela mesmo assim não atendia a principal bandeira do

movimento da década de 1920, ainda não era exclusividade pública ao ensino superior, e ainda permitia o funcionamento de instituições isoladas.

Foi então durante o período de 1931 a 1945, que Teixeira (1969), fala sobre a concretizada por intensa disputa entre lideranças laicas e católicas onde ambos queriam o controle para si da educação superior no país. Com a troca de apoio ao novo regime, o governo em 1931 passou a oferecer à Igreja a introdução do ensino religioso facultativo no ciclo básico. Mas a Igreja Católica possuía ambições maiores e na década seguinte teve a iniciativa da criação das suas próprias universidades.

Martins Filho (1987), relata que foi durante o período de 1945 a 1968 que foi visto a luta do movimento estudantil e de jovens professores na defesa do ensino público, eles reivindicavam o modelo de universidade em oposição às escolas isoladas lutavam pela eliminação do setor privado por absorção pública. Também era discutido sobre a reforma de todo o sistema de ensino, mas em especial era focado o ensino nas universidades. E as reivindicações no modelo universitário eram: a instituição da cátedra, e o caráter elitista da universidade, catedrático vitalício que possuía o poder de nomeação ou demissão de auxiliares, era também entendido como empecilho à organização de uma carreira universitária e passou a simbolizar a rigidez e o anacronismo.

Algo que era muito visto ainda era o elitismo que infelizmente era refletido diretamente ao atendimento de parcela mínima da população, ou seja, as pessoas mais privilegiadas. Com a extinção da cátedra, a organização departamental dependente passaria a tomar decisões democráticas. Mas esse debate durou alguns anos e quando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação foi aprovada pelo Congresso em 1961, que representou uma derrota aos reformistas e foi considerada uma vitória dos defensores da iniciativa privada, acenando a bandeira da liberdade do ensino.

Com o início do regime militar em 1964 o movimento estudantil começou a ser controlado e o regime manteve sob vigilância as universidades públicas. A reforma de 1968, ocorreu juntamente com a deterioração dos direitos civis, e assim instigou idéias ao movimento estudantil e da intelectualidade das décadas anteriores, segundo Martins Filho (1989), são eles:

- 1- Instituiu o departamento como unidade mínima de ensino;
- 2- Criou os institutos básicos;
- 3- Organizou o currículo em ciclos básico e o profissionalizante;
- 4- Alterou o exame vestibular;
- 5- Aboliu a cátedra;



- 6- Tornou as decisões mais democráticas;
- 7- Institucionalizou a pesquisa;
- 8- Centralizou decisões em órgão federais.

A partir de 1970, a política governamental para a área foi estimular a pós-graduação e a capacitação docente (PICD).

Foi na década de 1980 que passou a notar uma redução progressiva da demanda para o ensino superior devido a retenção e evasão de alunos do 2º grau, também com as negligências das universidades às novas exigências do mercado, e assim desenvolvendo várias frustrações das expectativas da clientela em potencial.

A maior mudança que aconteceu século XX foi quando as universidades começaram a destinar seu atendimento direto as massas e não exclusivamente à elite como era anteriormente. Em um estudo feito na década de 1990, realizado por Cardoso e Sampaio (1994), foi visto que no ensino superior, os estudantes vindos com renda familiar de até 6 salários mínimos representavam uma porcentagem aproximadamente 12% dos matriculados em instituições privadas e 11% em instituições públicas. E infelizmente, bem diferente os dados alcançados nos índices de estudantes com renda familiar acima de 10 salários mínimos ultrapassa os 60%, o que mostrou o contrário ao que se acreditava que era os menos favorecidos é que freqüentavam a instituição privada, e isso passou a ser visto pelo governo como um problema social, mostrando que os menos favorecidos não usufruem da igualdade de oportunidade de acesso ao ensino superior seja ele público ou privado, e como motivo principal foi destacado a deficiências do ensino fundamental que os menos favorecidos utilizavam.

Assim como foi visto as deficiências do ensino público fundamental, e passou a ter uma maior preocupação em suprir parcialmente pela excelência e qualidade do ensino nos estabelecimentos privados. Algumas das decisões do Governo Federal na época foram procurar aumentar a oferta de vagas no ensino fundamental e também os oferecimentos de bolsas-escola parecem medidas pontuais apropriadas para os problemas sociais que eram enfrentados, embora por si só insuficientes.

### **2.3 Autonomia Universitária na Constituição de 1988**

Com a Constituição Brasileira de 1988, houve início ao princípio da autonomia universitária plena; e desta forma começou a ser discutido e trabalhado em cima da futura Lei de Diretrizes e Bases para que assim a educação brasileira, mesmo em meio a uma crise

financeira existente na época, a qual atingiu a maioria das universidades existentes de forma dramática.

A autonomia universitária é uma dentre varias disposições constitucionais existentes sobre a educação, que passou a incluir vários preceitos que entre eles, visam garantir qualidade do ensino superior, buscam uma gestão universitária democrática, e também passam a seguir um regime jurídico único pela universidade, e além de existir um plano de carreira para o magistério público, e desta forma também passou a ser gratuito o ensino público, e assim começou a haver o acesso universal a educação universitária, elas começaram a possuir a associação entre ensino, pesquisa e extensão; e, acima de tudo, o da prioridade ao ensino fundamental.

Simon Schwartzman (1988), explica alguns itens que devem ser considerados ao se referir à autonomia de uma IES:

**Autonomia didático-científica:** as universidades devem ter plena liberdade de definir currículos, abrir e fechar cursos, tanto de graduação quanto de pós-graduação e de extensão. Elas devem ter, também, plena liberdade de definir suas linhas prioritárias e mecanismos de financiamento da pesquisa, conforme regras internas. É fundamental garantir a autonomia das universidades em relação a órgãos externos como o conselhos nacionais e estaduais de educação, conselhos profissionais e conselhos de pesquisa.

**Autonomia administrativa:** a autonomia administrativa supõe que as universidades poderão se organizar internamente como melhor lhes convier, aprovando seus próprios estatutos, e adotando ou não o sistema departamental, o regime de crédito, a estrutura de câmaras, e assim por diante.

**Autonomia de gestão financeira e patrimonial:** o princípio básico, aqui, deve ser o da dotação orçamentária global, com plena liberdade para remanejamento de recursos entre itens de pessoal, custeio e capital. A autonomia patrimonial significa que as universidades devem poder constituir patrimônio próprio, ter liberdade para obter rendas de vários tipos, e utilizar destes recursos como melhor lhe convenha.

**Regime jurídico:** a autonomia universitária só se transformará em realidade se as universidades públicas adquirirem personalidade jurídica própria, que não as confundam com os demais órgãos da administração federal. Este regime jurídico deve livrar as universidades dos controles formalísticos que órgãos como os tribunais de contas, o DASP e as secretarias de orçamento ministeriais exercem de forma rotineira e burocrática sobre a administração pública do Estado; ele deve definir também as características do vínculo empregatício entre docentes e suas respectivas universidades, que não pode nem ser assimilado ao de

contratações trabalhistas comuns, pela Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT, nem ao regime de funcionalismo público regular.

E é a partir deste contexto mais amplo, que se estabelece a autonomia universitária, como definida no artigo 207 da Constituição. Ela não deve ser entendida como um direito incondicional de seus professores, funcionários e alunos de fazerem das universidades o que lhes aprouver, mas dispõe de instrumento que objetiva encontrar seus limites no atendimento aos fins mais gerais aos quais as Universidades se destinam, assim como no atendimento às normas mais gerais de probidade na gestão dos recursos públicos.

E foi exatamente no bojo da constituição de 1988, que foi criado o estado do Tocantins, situado na região denominada Amazônia Legal numa área que engloba nove estados brasileiros pertencentes à Bacia Amazônica e, conseqüentemente, possuem em seu território trechos da floresta amazônica. Com base em análises estruturais e conjunturais, o governo brasileiro, reunindo regiões de idênticos problemas econômicos, políticos e sociais, instituiu o conceito de Amazônia Legal.

E, com a criação do novo estado, a educação básica, já existente apenas foi transferida do estado de Goiás para o atual estado do Tocantins, mas a educação superior inexistia na região. Assim, dentre tantas necessidades, surge a urgência de criação de universidades com autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, para a educação superior de seu povo.

Uma das primeiras iniciativas, começada mesmo antes da divisão do estado, surgiu no município de Gurupi, atualmente considerado maior polo universitário do sul do estado do Tocantins, cidade distante 243 km da atual capital do Estado, Palmas. Trata-se da criação da Fundação Educacional de Gurupi (FEG), atual Fundação UnirG.

#### **2.4. A Fundação UnirG no contexto regional e local**

Com o propósito de alavancar o crescimento do novo Estado da federação e deixar o isolamento com a criação do Estado do Tocantins, fazia-se necessária a abertura de novos mercados, o que evidentemente incluía a formação e criação de centros de formação superior para atender a demanda existente na região Sul do Estado.

Neste contexto, foi criada a Fundação UnirG, pela Lei Municipal nº 611/85 (ANEXO A), que a qualifica como uma fundação instituída pelo Poder Público Municipal, ao estatuir em seu art. 1º que “Fica criada a Fundação Educacional de Gurupi (FEG), que será regulamentada por um estatuto, devidamente aprovado pelo Poder Executivo Municipal”. Sua

natureza jurídica, desde a criação, está descrita no próximo tópico do presente capítulo. Antes, porém, cabe contextualizar a atual situação da Fundação UnirG.

Em 1985, quando a antiga FEG foi criada, constava apenas com dois cursos superiores: Pedagogia e Direito. Durante esses anos de existência e com várias mudanças. A antiga FEG, além de passar por várias mudanças institucionais e um crescimento na quantidade de cursos oferecidos, tornou-se o maior polo universitário da região Sul do Estado do Tocantins.

A Fundação UnirG, por meio da Universidade de Gurupi, gera desenvolvimento em todos os sentidos (social, econômico e político), agregando conhecimento à população, além de proporcionar vários serviços essenciais e de interesse geral e público (Ex: Escritório Modelo de Direito, Escritório Modelo de Contabilidade, atendimento ambulatorial nas áreas da Medicina, Fisioterapia, Enfermagem, Odontologia – através da sua Clínica Escola, Psicologia, Educação Física – através do Projeto Vida Saudável, Pedagogia – através do reforço pedagógico nas entidades de ensino básico, Administração de Empresas – através da Incubadora de Empresas, Farmácia – pesquisas farmacêuticas, Jornalismo – por meio da AJOPE – Agência de Fomento ao Jornalismo).

É importante anotar que o crescimento institucional e administrativo da Fundação/Centro Universitário UnirG é acompanhado da evolução orçamentária. Como forma de demonstrar esta evolução nas contas da Fundação UnirG, levantou-se as receitas e despesas dos períodos de 2009 a 2016, e constatou-se que a cada exercício financeiro houve um crescimento na arrecadação, tão necessária para manutenção dos cursos e programas desenvolvidos pela Instituição.

Importante destacar que as mudanças na gestão administrativas nos últimos anos fizeram com que o balanço financeiro encerrasse o exercício positivo, ou seja, retirando todos os encargos e despesas na manutenção dos Cursos, pagamento de fornecedores e gastos com pessoal o saldo ficou positivo.

Além dos dados referentes às receitas e despesas e sua evolução nos últimos anos, a Fundação/Centro Universitário UnirG sofreu inúmeras mudanças na parte física com a implantação de mais cursos, salas, laboratórios e em fase de conclusão o novo Campus que vai receber 90% dos acadêmicos do Centro Universitário UnirG, atualmente distribuídos vários prédios na cidade de Gurupi.

A história da primeira IES do Tocantins envolve mais de três décadas de muitos desafios. Ao longo dos anos, ampliou suas fronteiras, criando novos cursos, formando mais

profissionais qualificados, atraindo moradores para o Município e, consequentemente, promovendo o desenvolvimento da região sul do Estado.

São oferecidos 16 cursos superiores de graduação nas áreas de Administração de Empresas, Ciências Contábeis, Ciência da Computação, Direito, Educação Física, Enfermagem, Engenharia Civil, Farmácia, Fisioterapia, Jornalismo, Letras, Medicina, Odontologia, Pedagogia, Psicologia e Sistemas de Internet. Além desses cursos são oferecidos 06 cursos de especialização *Lato sensu*, 01 mestrado interinstitucional (Convênio UFT/UnirG), 10 projetos de pesquisa (sem fomento) – (Edital Propesq nº01/2015 e PIBIC nº01/2015), 02 projetos de pesquisa (com fomento) – (CT&I/Propesq), 03 projetos de extensão/pesquisa (com fomento) - (CT&I/Propesq), 04 projetos de extensão (com fomento) - (CT&I/Propesq), 24 projetos de extensão, e ainda disponibiliza publicações científicas na revista Amazônia Science & Health. Este é um periódico do Centro Universitário UnirG com publicação trimestral e destinada à divulgação de trabalhos científicos e intervenções relacionadas às áreas de Ciências Médicas e Saúde.

Estando consciente da sua responsabilidade com o desenvolvimento local e regional a Fundação/ UnirG desenvolve várias atividades, por meio do ensino, pesquisa e extensão. Essas ações visam garantir a prática no desenvolvimento acadêmico, como também possibilitar e trazer qualidade de vida às pessoas mais carentes da cidade e da região.

Atualmente, a Fundação UnirG mantém quadro de servidores administrativos e docentes, mostrado no Quadro 1. Assim, a instituição emprega a mais de 600 profissionais e atende a mais de 4.000 estudantes (Quadros 1 e 2).

**Quadro 1-** Quantitativo de servidores da Fundação e da Universidade em 2019.

Servidores por área de atuação	Quantitativo	
	Fundação UnirG	Universidade de Gurupi
Comissinados	43	16
Administrativos	103	90
Vigilância	41	11
Serviços Gerais	22	52
Docentes concursados	-	176
Docentes contratados	-	121
Total	209	466

**Fonte:** Departamento de Recursos Humanos (UnirG, 2019)

**Quadro 2-** Público interno atendido pela UnirG em 2019.

<b>Público Interno</b>	<b>Quantitativo</b>
Acadêmicos (Graduação)	4.241
Pós-graduação	90
Curso de Extensão	11
TOTAL	4.342

**Fonte:** Departamento de Recursos Humanos (UnirG, 2019)

#### 2.4.1 Natureza Jurídica da Fundação Unirg

Desde a sua criação foi concebida como entidade sem fins lucrativos, possuindo como uma de suas principais finalidades a criação, manutenção e funcionamento de cursos superiores, segundo as necessidades sociais do Município de Gurupi e da microrregião médio Tocantins e Araguaia.

Apesar de criada em 1985, somente obteve o Estatuto regulamentado pelo Decreto Municipal nº 181/98, ao circunscrever em seu art. 1º que tal entidade municipal “é pessoa jurídica de Direito Público Interno, de administração descentralizada”, estabelecendo a sua personalidade de direito público, elevando-a, portanto, à categoria de autarquia municipal.

Para corroborar essa caracterização de personalidade de direito público, as vantagens pecuniárias, direitos e deveres funcionais alusivos aos servidores e professores da Fundação passaram a ser regidos (e ainda o são até hoje) por Estatutos dos Servidores Públicos Municipal (Lei nº 827/89, Lei nº 1.755/2008 e Lei nº 1774/2008).

Em 18 de dezembro de 2003, a Lei Municipal nº 1.566/2003 alterou a denominação da entidade para Fundação UnirG, caracterizada por ser uma Fundação Pública, com personalidade jurídica de direito privado, entidade autônoma da administração indireta, com objetivo específico de natureza cultural, científica e educacional. Em 11 de Julho de 2007, através da Lei Municipal nº 1.699/2007, atribui-se a Fundação UnirG a personalidade de direito público.

Nesse compasso, ainda advieram as Leis Municipais nº 1.298 e 1.299, ambas do ano de 1999, instituindo, respectivamente, os Planos de Carreira, Cargos, Funções, Subsídios, Vencimentos e Remunerações dos Profissionais do **Magistério e Servidores de Apoio Administrativo** da Fundação, as quais trouxeram, entre outras, as seguintes determinações:

- obrigatoriedade de prévia realização de concurso público para admissão de professor e servidor, para se adquirir efetividade no serviço público; e

- progressões horizontal e vertical em carreira.

É que, integrando a administração pública indireta do Município de Gurupi, pode-se afirmar que a Fundação UnirG sempre esteve (e ainda está) sujeita às regras e princípios constitucionais aplicáveis às entidades que geram o interesse público, dentre outros, os que seguem:

- admissão de pessoal através de concurso público;
- licitação para contratação de obras e serviços;
- controle financeiro e patrimonial a cargo do Tribunal de Contas;
- vinculação orçamentária ao Poder Executivo Municipal;
- fiscalização por parte do Ministério Público;
- previsão orçamentária de suas receitas e despesas; e;
- sujeição à estrita legalidade dos seus atos administrativos.

Atualmente, a Fundação UnirG, mantenedora Universidade de Gurupi, por previsão constitucional possui independência e autonomia institucional. A Fundação UnirG, assim como é ínsito a toda entidade com natureza fundacional, seja pública ou privada, é entidade autônoma da Administração Pública Indireta, em relação ao ente público instituidor ou criador. Isso significa que após a sua criação/instituição, a Fundação adquiriu vida própria, regida principalmente por sua Lei de criação e seus *estatutos*, em prol da finalidade e dos objetivos para qual fora criada.

Desde a sua criação sofreu grandes transformações, não apenas no bojo jurídico (leis, resoluções, regimentos e estatutos), passando por avanços estruturais, com a ampliação de estruturas físicas como a criação do Campus universitário como também a criação de novos cursos ampliando a abrangência e alcance nas mais variadas áreas de conhecimento.

Atualmente, exerce plenamente suas autonomias administrativas e financeiras, uma vez que seu gestor, nomeado pelo Prefeito Municipal exerce todas as atribuições previstas no seu Estatuto, além nomear e dar posse a seus servidores, representa a Fundação UnirG/Universidade de Gurupi judicial e extrajudicialmente, realiza contratações com terceiros, assina convênios, é responsável pela prestação de contas das receitas e despesas ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e também presta todas as informações quando solicitado ao Ministério Público e, assina cheques, balancetes, ordem de pagamento, prestação de contas, e demais atividades inerentes a essas autonomias conferidas por lei.

São inúmeros os desafios da Fundação UnirG, dentre eles podemos citar a mudança para Universidade e a desvinculação das contas do ente público municipal, ou seja, do



Município de Gurupi. A autonomia constitucional dada as Instituições de Ensino Superior, previsão do Art. 207, da CF/88, foi um grande avanço na gestão das universidades públicas brasileiras, a qual está inserida a UnirG.

O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins possui entendimento em julgar consolidada os orçamentos da Fundação UnirG com as demais despesas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, o que limita o campo de atuação da Fundação UnirG, uma vez que ambos estão obrigados a atender aos limites legais e os princípios que regem a administração pública, especialmente os limites de gastos com pessoal trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101, de 04 de maio de 2000.

Esse somatório dos orçamentos causa um impacto direto nas contas públicas e um engessamento no poder de gerir os dois entes municipais, seja para efeito de renegociação das dívidas ou para gasto ou despesas com pessoal.

Essa consolidação dos orçamentos da administração pública indireta (Fundação UnirG) com orçamento do Município de Gurupi, ocasiona uma série de problemas de ordem técnica e institucional. A consolidação das contas públicas, quando somadas, além de impedir que a UnirG tenha autonomia na gestão dos seus recursos, que diga-se, são advindos das mensalidades dos seus acadêmicos, e utilizados e aplicados em investimentos nos cursos, programas e pessoal, faz com que se diminua a sua capacidade de investimento.

Pode, ainda, ser citado a título de exemplo, quando o Município renegocia alguma dívida com a União, tem-se como base o valor previsto na LDO, LOA E PPA, ou seja, acrescenta-se o valor arrecadado pela UnirG e com isso aumenta-se consideravelmente o valor da parcela negociada, quando, preferencialmente, se retirar o valor de arrecadação prevista para o exercício, significando uma diminuição do valor da parcela negociada.

Isso também ocorre com o parcelamento das dívidas com INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social, com parcelamento das dívidas com Precatórios, renegociação de dívida da Secretaria de Saúde, dentre outros casos em que o ente municipal tem tido grandes prejuízos em decorrência da consolidação das contas. Noutro sentido, quanto maior os gastos municipais com negociação de dívidas, conseqüentemente temos uma diminuição dos recursos financeiros para serem aplicados na manutenção de políticas públicas e aplicação em novas políticas voltadas ao interesse público.

Por força do entendimento atual do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, se busca implantar um novo modelo de gestão pública na Fundação UnirG ou com o modelo atual é possível permitir, obviamente com fundamento nas normas jurídicas vigentes, a



desvinculação das contas e possibilitar a ampliação dos negócios jurídicos, administrativos e institucionais da Fundação UnirG.

É bem verdade que a Fundação UnirG é uma excepcionalidade dada pela Constituição Federal de 1988, que, mesmo possuindo natureza jurídica de direito público, ou seja, Instituição de Ensino Superior de direito público, tem a prerrogativa de cobrar mensalidades (art. 242, cf), porque criada antes da promulgação da Carta Constitucional de 1988.

Neste sentido, a autonomia da instituição passa a ser foco dos debates e torna-se ponto crucial para que a instituição possa continuar contribuindo para a formação superior local, regional e, até mesmo nacional, visto que já recebe estudantes de outras regiões brasileiras.

#### 2.4.2 Autonomia na Unirg

Uma instituição que iniciou com apenas 2 cursos, Pedagogia e Direito, após anos de crescimento, oferta hoje 14 cursos de graduação e 6 cursos de pós-graduação, com um aumento na quantidade de profissionais docentes e técnicos administrativos, além de expandir seu tamanho por dois campus universitários e outros prédios na cidade de Gurupi.

Ao mesmo passo que passou por esse crescimento nos últimos anos, trava até hoje uma guerra fiscal com o Município de Gurupi. Esse aumento de pessoal elevou suas despesas com a receita de pessoal, chegando em anos anteriores a 87% de despesa com folha de pagamento, obrigando o Município a redução das suas despesas para adequar ao limite legal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de responsabilização do Gestor Municipal e do Gestor da Fundação (ANEXO B).

Não há na Instituição uma política estratégica para o combate dessa guerra fiscal, dessa queda de braço do Município com a Instituição de ensino que ele mesmo criou. É fato indiscutível que a Universidade de Gurupi corresponde hoje ao maior polo universitário da região sul do Estado do Tocantins, compreendendo uma região com aproximadamente 345 mil pessoas, com orçamento anual que corresponde a 1/3 do orçamento municipal.

É sobre essa necessidade de autonomia, que versa o presente trabalho. Contudo, cabe antes ressaltar que a UnirG não é a única com tal natureza excepcional. Há outras Instituições com mesmo regramento jurídico da Fundação UnirG e em relação as outras Instituições criadas antes de 1988, o Tribunal de Contas dos seus Estados tratam como a desvinculação das contas, juntas ou separadas.

Assim, para fundamentar a análise empreendida nos próximos capítulos, cabe agora, apresentar brevemente algumas dentre as outras instituições com natureza jurídica semelhante à UnirG.

## **2.5. Universidade de Taubaté - UNITAU**

Com 60 anos de ensino superior e com 42 anos como Universidade, a UNITAU já formou mais de 90 mil alunos que atuam no mercado de trabalho regional, nacional e internacional. Com aproximadamente 10 mil alunos, o compromisso da UNITAU é ensinar com qualidade e garantido por uma elite de professores e por uma ampla infra-estrutura, composta por 99 laboratórios, um acervo bibliográfico com mais de 240 mil exemplares, além de 53 grupos de pesquisa nas áreas de Humanas, de Biociências e de Exatas.

Foi criada pela Lei Municipal nº 1498, de 6 de dezembro de 1974. Com reconhecimento: Decreto Federal nº 78924, de 9 de dezembro de 1976. E credenciamento: Portaria CEE/GP nº 241, de 30 de junho de 2013.

Possui um regime de Instituição Municipal de Ensino Superior, sob a forma de autarquia educacional de regime especial; rege-se pelas disposições legais gerais e específicas, pelo seu Estatuto e pelo Regimento Geral.

Possui como Missão e Visão segundo o portal da UNITAU (2018, s/p):

Missão:

Transcender a função educacional local, atingindo reconhecimento e credibilidade da comunidade científica e acadêmica nacional e internacional, como uma instituição de excelência tecnológica e de conhecimento de ponta em ensino, pesquisa acadêmica e aplicada, extensão e formação da consciência social, ambiental e da cidadania.

Visão:

Um centro de referência internacional em ensino, pesquisa acadêmica e aplicada e extensão, caracterizado pelo compromisso social de instituição pública e pela gestão competitiva, perenizando sua existência independentemente do nível de concorrência do mercado.

A UNITAU, mesmo sendo uma autarquia especial em regime especial, se iguala a natureza jurídica nos mesmos direitos e obrigações. Ela é controlada externamente pelo TCE – Tribunal de Contas do Estado do São Paulo, é uma instituição fiscalizada pelo Ministério Público e Câmara Municipal, além de depender do MEC – Ministério da Educação para autorização e funcionamento dos seus cursos.

Há uma grande diferença no modelo da UNITAU com o modelo da UNIRG. Enquanto a UNIRG tem como sua mantenedora a Fundação UnirG, cuja presidência é exercida a partir de nomeação pelo Prefeito Municipal. Assim, o presidente pode ser

escolhido por ter formação na área da educação ou gestão pública, mas também pode ser alguém nomeado como um favor político, o que pode ocasionar uma série de prejuízos para a Instituição. A Unirg tem uma Reitoria e Vice-reitoria nomeada a partir do processo de consulta a comunidade acadêmica, que envolve docentes, servidores e discentes. Estes escolhem os profissionais que ocupam as pro-reitorias de graduação, de pesquisa e de extensão, entretanto, nenhum destes cargos detém autonomia administrativa.

A UNITAU não tem uma Fundação para cuidar da parte financeira e administrativa da Universidade, ela reúne na pessoa do Reitor a figura do gestor público, sendo este que responde aos órgãos de fiscalização. Além disso, a Reitoria é distribuída em Conselhos, denominados Órgãos colegiados centrais, são: Conselho Universitário (Consuni), Conselho de Administração (Consad) e Conselho de Ensino e Pesquisa (Consep), esses conselhos, dentre outras atribuições, tem a de selecionar três nomes para Reitor, cuja nomeação e escolha de um dos nomes é do Prefeito Municipal, e também é formada por uma Reitoria e Vice-reitoria, e 06 Pró-reitorias: Administração, Economia e Finanças, Extensão, Graduação, Pesquisa e Pós-graduação e estudantil.

A comparação entre essas duas estruturas abre espaço para a reflexão sobre a necessidade de manter uma Fundação mantenedora se o Reitor pode exercer as atribuições, de gestor e ordenador, como também regente da academia. Na prática, se percebe que os efeitos dos cargos são os mesmos, mas a escolha do Reitor/Gestor na UNITAU, por meio de consulta à comunidade acadêmica, pauta-se na competência profissional e o cargo é assumido por profissionais pertencentes ao quadro de servidores da Instituição. Na UnirG, ao contrário, a escolha é definida unicamente pelo Gestor Municipal, sem critérios estabelecidos a priori.

## **2.6 Centro Universitário de União da Vitória - UNIUV**

A UNIUV, que é uma autarquia educacional em regime especial, mantida por uma Fundação Municipal, criada em 1974 pelo Município de União da Vitória, localizada no Estado do Paraná. Atualmente ela é regida por Estatuto Próprio e por legislação municipal, além de estar submetida as regras impostas pela legislação federal.

Sua estrutura administrativa é composta por professores, alunos, comunidade local e representante do Executivo. Oferta 14 cursos de graduação e também disponibiliza ensino médio, por meio da Coltec – ensino médio + Técnico, focadas na programação multimídia e robótica.

A UNIUV tem sua gestão exercida pelo Prefeito Municipal, que ocupa a função de Diretor Acadêmico. Sua prestação de contas é feita ao Tribunal de Contas e o prefeito Municipal assume as duas funções: de Gestor do Município e Gestor da Universidade. Na prática é complicado compreender a autonomia institucional da Universidade quando o Prefeito, e só ele, decide sobre os caminhos dessa autonomia. Fica difícil tirar muitas conclusões, pois foi encontrada uma enorme barreira para conseguir essas informações. Em suma, o gestor da UNIUV responde por seus atos de gestão ao TCE.

## **2.7 Fundação Universidade Regional de Blumenau- FURB**

A FURB foi instituída pela Lei n. 1557, de 14 de dezembro de 1968, e reconhecida como Universidade, por meio da Portaria Ministerial n. 117, de 13 de fevereiro de 1986. A FURB é uma autarquia municipal de regime especial, aplicando-se as prerrogativas e os privilégios da fazenda pública municipal.

Como as demais instituições citadas, ela possui autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (BRASIL, 1988, CF, Art. 207). Seus recursos são provenientes de cobranças de mensalidades, dotações consignadas nos orçamentos da União, Estado e Municípios; auxílios e subvenções que lhe venham a ser concedidos por entidades públicas ou privadas; convênios, acordos e contratos celebrados com entidades ou organismos nacionais ou internacionais, ou outras receitas.

Tem como objetivo ministrar ensino superior, médio e educação profissionalizante, desenvolver pesquisa nas diversas áreas de conhecimento, promover a extensão universitária, tendo como missão básica a promoção do desenvolvimento científico, tecnológico, artístico e cultural e a realização de ações sociais, esportivas, ambientais e de saúde.

Tem sua composição mista, formada pela prefeitura municipal, aonde o Prefeito é o gestor da Universidade, conta também com a participação de representantes da comunidade, do corpo docente e discente na composição dos conselhos.

A FURB possui hoje mais de 40 cursos de graduação, abrangendo quase todas as áreas do conhecimento, disponibiliza também cursos de Pós-graduação e ensino a distância.

### **3 FUNDAÇÕES PÚBLICAS OU AUTARQUIAS EM REGIME ESPECIAL: CONTEXTO LEGAL**

A extrema diversidade e complexidade das formas de organização das atividades humanas está indissolivelmente ligada à emergência de um modo de comunicação particular, a linguagem, que lhes confere uma dimensão também particular, que as distingue das atividades próprias de outras espécies animais e que justifica que sejam qualificadas em sentido estrito como sociais (BRONCKART, 1985).

### 3.1 Considerações iniciais

Este capítulo apresenta todo o aparato legal que envolve o orçamento, aplicação de recursos e prestação de contas públicas e explicita as implicações para as Universidades Municipais ou Centros Universitários.

### 3.2. Contabilidade Pública e Direito Financeiro aplicado às Universidades ou Centros Universitários

Durante a construção do presente trabalho foi possível entender que, na gestão das Fundações Públicas ou Autarquias em Regime Especial, a distinção ocorre por força de construção legislativa municipal. É nesse âmbito que se define qual a natureza jurídica ideal para criação da mantenedora, bem como a abrangência das atribuições e autonomia gerencial dos reitores.

O problema dessas instituições de ensino, é que, por ocasião de suas criações, antes da Constituição Federal de 1988, foi-lhes permitida a cobrança de mensalidades. Cabe destacar que, para instituições de ensino de direito público e personalidade jurídica de direito público, a regra é o ensino é gratuito e não é cobrado o pagamento de mensalidades, salvo a exceção aqui tratada.

Independente do modelo utilizado, o desafio proposto é estudar o modelo adotado pela UnirG, comparando com modelos de outras regiões do país, com único foco de encontrar o que seria o modelo ideal, que garanta o ensino de qualidade dada às Universidades, que por muitos anos exerceu esse papel de transformação social. O maior desejo é, de fato, conhecer a Universidade local e extrair dela o melhor.

Fachin (1984, p. 76), lamenta que,

nem sempre nós da universidade, que gostamos de pesquisar outras organizações, empregamos suficientemente nossos esforços no sentido de investigar a organização onde passamos grande parte de nossas vidas. E, além disso, resistimos a sermos pesquisados, quando surge uma demanda nesse sentido.

Assim o papel é fazer conhecer o Centro Universitário ou Universidade pública, as suas distinções. Portanto, é fundamental esclarecer que a Universidade ou Centro Universitário ou uma Faculdade pública municipal não tem sequer a personalidade jurídica para existir, e sem a personalidade jurídica estaria impedida de praticar determinados atos, como por exemplo a contratação de prestadores de serviços, ser acionada judicial e

extrajudicialmente, responder por atos administrativos e financeiros, praticar qualquer ato de responsabilidade civil ou administrativa, dentre outros.

Importante destacar que estas instituições de ensino são mantidas com mensalidades e também taxas administrativas, além de outros repasses previstos em seus estatutos. Contudo, para que ela realize a gestão administrativa de funcionamento, tanto dos cursos oferecidos, construção de corpo docente e discente e aquisição patrimonial se faz obrigada a criação de uma Fundação, que funciona como mantenedora da academia, possuindo ela a personalidade jurídica de direito público para realizar todos os atos administrativos internos e externos em nome da academia, que tem como objetivo oferecer os cursos, dispor de professores, e tratar os assuntos *interna corporis* ligados a academia.

Assim como ocorre no processo de execução orçamentária, a contabilidade pública também possui uma rigidez legal muito grande, embasada no princípio do direito financeiro contido na Lei 4320/64. Então, para entender e compreender a contabilidade pública brasileira atual, faz-se necessário conhecer a aludida lei, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Dentro da estrutura da administração pública, os órgãos da administração direta e as autarquias utilizam basicamente essa contabilidade, que é regida pela Lei 4320/64, hoje o diploma legal básico aplicável à matéria, adotando-se algumas alterações introduzidas pela Constituição Federal de 1988.

Esta lei trata a contabilidade como um instrumento capaz de permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, levantamentos dos balanços, bem como a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros. A contabilidade pública segue normas legais rígidas, como é peculiar em todo o setor público. Somente é permitido fazer aquilo que está expressamente autorizado pela legislação.

A seguir, os principais dispositivos que regem a administração da UnirG:

– Decreto-Lei 200/67:

Art. 78 – O acompanhamento da execução orçamentária será feito pelos órgãos de contabilização.

Art. 79 – A contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados de gestão.

– Lei Federal 4320/64:

Art. 83 – A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

Art. 85 – Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Acrescentem-se ainda os artigos 86 a 106, com seus incisos e respectivos parágrafos, os quais também determinam normas gerais de direito financeiro aplicado à contabilidade pública. Os resultados gerais do exercício, do ponto de vista legal, nas instituições públicas são demonstrados através do Balanço Orçamentário (art. 102 e anexo 12); do Balanço Financeiro (art. 103 e anexo 13); das Demonstrações das Variações Patrimoniais (art. 104 e anexo 14), todos regulamentados pela Lei Federal nº 4320, de 14/03/64.

A contabilidade pública é área indispensável e indissociável para qualquer organização ou ente da administração pública, direta ou indireta, que recebem recursos públicos de forma direta ou indireta. Assim, aplica-se atualmente no Brasil, a contabilidade pública baseia-se no dispositivo legal da Lei n. 4320, de 17 de março de 1964, que instituiu as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, preliminarmente significa:

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Esse dispositivo tem como regra registrar a previsão das receitas, bem como delinear as despesas, isto previsto nos orçamentos públicos aprovados para o respectivo ano financeiro, e tem ainda como regra a escrituração da execução orçamentária e também faz a comparação das receitas e fixação das despesas. Neste sentido,

a Contabilidade Pública se presta a coletar, registrar e controlar os atos e fatos que afetam o patrimônio público, com destaque para os atos e fatos de natureza orçamentária. Assim, de acordo com o art. 83 da Lei nº 4.320/64 a Contabilidade evidenciara perante a Fazenda Pública a situação de todos aqueles que, de algum modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens pertencentes ou confiados a Administração Pública (LIMA; CASTRO, 2007, p. 3 - 4).

A contabilidade pública é, portanto, disciplina e instrumento indispensável para administração pública, no caso das IES, comumente conceituada no campo da administração pública indireta, e que é fundamental para a execução orçamentária. É por meio dela que se conhece a real situação financeira das universidades públicas municipais, e também responsável pela emissão de pareceres para execução de despesas e também presta o dever de



informar aos órgãos de fiscalização, como Tribunal de Contas do Estado, todas as receitas, despesas e execução orçamentária.

A Contabilidade registra e permite o controle e análise dos atos e fatos administrativos e econômicos operados no patrimônio de uma entidade pública, possibilitando a geração de informações, variações e resultados sobre a composição deste, auferidos por sua administração e pelos usuários. Suas informações proporcionam o acompanhamento permanente da situação da entidade em questão, da sua gestão envolvendo o início, o meio e o fim. É um importante elemento auxiliar de controle para o atingimento dos objetivos e finalidades e permite uma constante auto avaliação e auto correção administrativa (ANDRADE, 2013, p.5).

O gestor dos recursos públicos, em que regra, preside a Fundação Pública ou a Autarquia em Regime Especial, mantenedora da IES, precisa estar intimamente ligada com a contabilidade pública, visto que, os atos praticados pelo administrador interfere diretamente nos atos da contabilidade, bem como, os atos da sua contabilidade poderá ocasionar grandes prejuízos a gestão, bem como, a imagem pessoal do administrador e provocando uma série de consequências, como: reprovação das contas juntos aos órgãos de fiscalização e responsabilização civil como devolução de recursos ao erário, como também sofrer judicialização de ações civis e criminais.

Dessa forma, a contabilidade pública presta ainda a fornecer todas as informações atualizadas e com exatidão, possibilitando a melhor tomada de decisão e a escolha da melhor política pública para a gestão da universidade.

Segundo Silva, (2013, p. 71), a contabilidade Aplicada ao Setor Público define-se como um “espaço de atuação do profissional de contabilidade que demanda estudo, interpretação, identificação, mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação de fenômenos contábeis decorrentes de variações patrimoniais”.

Atualmente, com globalização das informações eletrônicas, os meios de controle e fiscalização, tem praticamente em tempo real, acesso a todas as transações realizadas pela administração pública, ficando para trás a antiga e ultrapassada análise de processos físicos, que demandava tempo e atraso no julgamento das contas do gestor. Assim, para o gestor público, cumpre a obrigação de estar em perfeita sintonia com a contabilidade pública e também do próprio contador público, pois suas decisões passam obrigatoriamente pelo crivo da contabilidade pública, que poderá inclusive orientar que determinada decisão não seja tomada, isto é, a contabilidade funciona como um filtro para as tomadas de decisão.

Importa registrar que a administração pública, como previsto na Lei nº 4320/64, precisa criar as melhores políticas públicas para o exercício, e essa atividade é realizada por meio do ciclo orçamentário, estes regulados pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), que são instrumentos orçamentários indispensáveis à criação e execução das metas e regular a devida aplicação dos recursos provenientes da arrecadação das mensalidades e também de outros recursos que entram nos cofres das instituições.

De tal modo, que o orçamento funciona como a delimitação financeira, que tanto poderá ser proposta para mais de um período (PPA) como também para um único período (LDO e LOA), e como se trata de projetos e planos sua elaboração se dá pelos setores responsáveis pelo planejamento com participação direta do setor de contabilidade pública da mantenedora.

O orçamento das Fundações ou Autarquias são todos regulamentados com as normas contidas na Lei 4320/64, que poderá vir como programas a serem utilizados no exercício.

Na execução dos orçamentos das universidades, segundo Glesbsch e Basso (1987, p. 54), “o Orçamento-Programa é uma ferramenta de trabalho. Como tal, será um instrumento democrático se todos os segmentos da comunidade universitária participarem, não só de sua elaboração, mas também, de sua execução e avaliação”. Cada Unidade Universitária, Instituto ou Centro, deve estabelecer objetivos e metas que devem ser tratados antes de acontecerem os fatos, isto é, por ocasião da programação e orçamentação. Destarte, o Orçamento-Programa passa a ser o principal instrumento de administração e de referência, em torno do qual se articulam as diversas instâncias deliberativas, decisórias e executivas. Como tal deve sofrer constante aperfeiçoamento.

Eis aqui uma importante característica que deve preponderar dentro da administração pública indireta, que é a participação democrática da construção dos programas, que também pode ser considerada como a construção das metas e/ou das políticas públicas aplicadas a Universidade ou a Fundação ou Autarquia.

O importante é que a gestão administrativa dos recursos, dos programas e das políticas públicas tenham como objetivo principal garantir o desenvolvimento educacional da IES, fornecer o ensino de qualidade que nada mais é do que o objetivo da sua criação.

### 3.2.1 Da Construção do Orçamento

Como destacado anteriormente, a construção do orçamento público passa obrigatoriamente pela aprovação de três instrumentos legais, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. A Constituição Federal, ao regulamentar a estrutura jurídica das receitas e despesas do ente público, regulou, um sistema

orçamentário, conformedo a partir do inter-relacionamento das três leis orçamentárias, e estas tem como base principal o disposto no art. 165, da Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015).

Essas três entidades legais e normativas, como alhures, constituem um sistema, pois segundo a disciplina que lhes emprestou a Carta de 1988, apresentam semelhanças recíprocas, como: interdependência e, simultaneamente, finalidades próprias e específicas.

Nas palavras de Lemes (2018, p.57 ), orçamento é o instituto de que dispõe o Poder Público para estimar receitas e programas despesas, obtendo, simultaneamente, a autorização legislativa necessária à realização dos programas e despesas públicas pelo período de um ano.

Neste sentido, o orçamento anual guarda duas finalidades básicas, é dizer, a primeira, de programação da vida econômica do Estado, harmonizando estimativa de entradas financeiras com a realização corresponsiva de despesas; a segunda, de cumprimento do princípio da legalidade, que, vertido sob a ótica do direito público, indica a necessidade de que as despesas sejam previamente autorizadas por lei.

Em perfeita harmonia com esse enfoque constitucional, o art. 2º da Lei n. 4.320/64, prescreve que a Lei Orçamentária “conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade”, servindo, assim, de fundamento para a transparência orçamentária (BRASIL, 1964).

Visto isto, destaca-se, ainda, que a partir dessa construção, tem a administração pública direta ou indireta o orçamento como um verdadeiro modelo econômico, através do qual identificam-se ações, metas fisicamente quantificadas e recursos que são utilizados pelos gestores, como consequência de decisões formadas. São os centros de responsabilidades.

Em regra geral, dispõe o art. 11, do referido diploma que classifica as receitas correntes e receitas de capital, discriminando-as da seguinte forma:

Receitas correntes: as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Receitas de Capital: provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente (BRASIL, Lei 4320/64).

O art. 12 da referida lei especifica, ainda, o que sejam despesas correntes e despesas de capital. Consideram-se despesas correntes:

- a) Despesas de custeio: as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender as obras de conservação e adaptação de bens imóveis;
- b) Transferências correntes: as dotações para as despesas às quais não corresponda a contraprestação direta de bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado (BRASIL, Lei 4320/64).

Consideram-se Despesas de Capital:

- a) investimentos: basicamente as dotações para o planejamento e a execução de obras

- b) Invenções Financeiras: a aquisição de imóveis, ou bens de capital de empresas bem de capital em utilização (I); a aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a constituição não importe aumento de capital (II); e a constituição de aumento de capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações básicas ou de seguros;
- c) Transferências de Capital: as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente da contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações par amortização de dívida pública (BRASIL, Lei 4320/64).

A par desses conceitos, não menos importante destacar que a Constituição Federal de 1988, congregou em seus dispositivos uma série de princípios orçamentários, cujo objetivo e meta é sublinhar as singularidades da entidade normativa, dentre eles::

**Legalidade** – como o nome já diz, o orçamento deve ser veiculado por lei. Assim, acautelasse de própria previsão constitucional e que constitui desdobramento do princípio republicano, na medida em que colige a obrigatoriedade de que todo gasto público se submeta à autorização legislativa, cujo efeito é concreto.

**Especialização** – a lei precisa especificar a origem e destinação das receitas e despesas públicas, não se limitando a lei orçamentária em disposições genéricas.

**Anualidade** – o orçamento deve ser analisado anualmente, sob a fiscalização do Poder Legislativo.

**Exclusividade** – a lei orçamentária não pode conter dispositivo estranho à estimativa e previsão de receita.

**Unidade** – todas as receitas e despesas do ente público devem integrar um único documento, ou seja, não existe orçamento individualizado de cada uma das entidades públicas.

**Não afetação ou não vinculação** – pode ser executado despesas genéricas pelo órgão, a exemplo, evita-se o encaminhamento de leis que, vinculando-se receita proveniente de impostos, prejudique o custeio de outras despesas genéricas, salvo os repasses obrigatórios.

**Equilíbrio** – cuida-se de manter equilibrada a balança entre as receitas e despesas, proporcionando a consolidação entre as duas ao final do exercício financeiro. Para José Afonso da Silva (2004), esse equilíbrio orçamentário consubstancia-se na relação entre a equivalência entre o montante das despesas autorizadas e o volume da receita prevista para o exercício financeiro. (...) O desequilíbrio orçamentário verifica-se: (a) quando o montante da despesa autorizada for superior à receita estimada, ocorrendo aí o *déficit*; (b) quando a estimativa da receita supera a despesa autorizada, caso em que tem *superávit*. Ambas as

formas era e ainda são condenadas, mas a primeira é que se tinha (e se tem, ainda) como grave.

**Publicidade** – em regra elas são publicadas, tendo em vista a transparência exigida para os atos públicos, cuja aprovação se dá pelo Poder Legislativo.

**Clareza** – utilizar, se possível de clareza na sua elaboração, não ignorando também que poderá vir redação complexa, técnica. Nesses casos a aprovação das leis é sempre supervisionada por contador público e assessoria jurídica especializada.

Desse modo, após especificar a constituição das receitas e também das despesas da administração, os princípios aplicados, destacamos que há várias receitas destinadas a formar os recursos financeiros da administração, bem como delimita quais as despesas públicas e como é formada.

Para a recente Universidade de Gurupi, as despesas são várias, especificadas por meio de dotações orçamentárias, contudo, registarmos que a sua fonte de receita, 99% é proveniente do pagamento de mensalidades e 1% das taxas administrativas, o que significa que a fonte para manutenção de toda estrutura física e pessoal da Universidade é basicamente uma, o que torna maior a responsabilidade do gestor, comprometimento do Setor Financeiro e da contabilidade pública e também dos seus meios de controle dos gastos, pois sem essa fonte de receitas é a decretação da extinção da fundação e o fim da academia.

### 3.2.2 Lei Orçamentária Anual - LOA

Com a Constituição de 1988, poucos artigos da referida lei foram alterados. A Constituição do Brasil estabelece no seu artigo 165 § 5º, que “A lei orçamentária anual compreenderá: o orçamento fiscal referente aos poderes da união, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público”.

Nada mais é do que representar um emaranhado de rubricas contábeis, com a delimitação da programação financeira, apontando as receitas e despesas, e cuja execução será deflagrada por determinado período de tempo.

### 3.2.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias

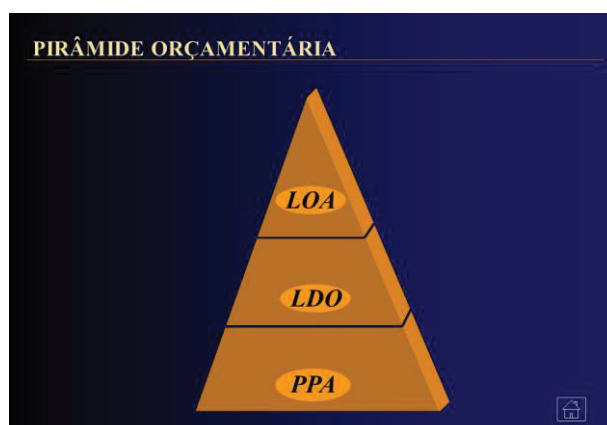
É importante destacar que a lei de diretrizes orçamentária corresponde as metas e prioridades da administração pública, seja da administração direta ou indireta, o que poderá incluir as despesas de capital, respeita dentre outros, o princípio da anualidade, cuja

aprovação se dá após crivo do Poder Legislativo, que também tem como obrigação acompanhar a execução orçamentária do ente público.

### 3.2.4 Plano Plurianual - PPA

O PPA tem como meta estabelecer, de forma regionalizada, diretrizes, objetivo e metas para a Administração Pública, direta ou indireta, de qualquer dos poderes da república, que distingue dos demais em relação ao planejamento de maneira regionalizada, trata das despesas e metas do ente público, despesas de capital e outras decorrente de duração continuada. Em relação ao PPA que tem vigência quadrienal, por força do disposto do art. 35, §2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, cuja aprovação deva ocorrer até o final da sessão legislativa correspondente ao exercício do ano de mandato e vigência até o final do primeiro exercício de mandato do chefe do poder executivo.

**Figura 1- Pirâmide orçamentária**



**Fonte:** Souza (2006)<sup>1</sup>

Para realização e execução dos orçamentos do Município é indispensável que todo planejamento seja elaborado por meio dos instrumentos citados. O principal instrumento de planejamento a longo prazo é a elaboração do Plano Plurianual, que define as políticas públicas para o próximos quatro anos, estabelecendo suas prioridades de gestão. A LDO estabelece as políticas para gestão do exercício seguinte, sendo que na LDO se define as ações de investimento do Município e também para administração indireta (autarquias e fundações) e por fim, a LOA, nada mais é que o orçamento propriamente dito, nele o executivo projeta suas receitas e despesas para aquele exercício, nela se prevê quanto o executivo deve gastar e também os meios de receitas. Se a LOA for bem elaborada ela estará em sintonia com o PPA.

<sup>1</sup> Apresentação disponível em < <https://slideplayer.com.br/slide/2762830/> >



### 3.3 Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária

É imperioso destacar que a administração direta e indireta estão obrigatoriamente submetidas e intimamente vinculadas ao princípio da legalidade, e isto é uma das conquistas mais importantes dos entes públicos, independente da esfera de poder, e impõe aos entes públicos o dever de respeito às leis.

Nesse sentido, sendo as leis criadas pelo Poder Executivo e encaminhadas ao Poder Legislativo que tem a prerrogativa para análise, discussão e aprovação das leis. Pelos sistema de separação dos poderes, se cabe ao Legislativo criar as leis, logicamente, a ele também se impute a atribuição de fiscalizar seu cumprimento pelo Executivo, portanto, reserva-se ao legislativo o poder financeiro, como uma de suas conquistas seculares, o de *controle externo*, podendo evidentemente a administração a criação de meios também de controle interno dos seus atos.

#### 3.3.1 Formas de fiscalização e controle

Em face ao Direito Constitucional Brasileiro, essa forma de controle, para Afonso (2004, p. 750), pode ser assim explicada:

Quanto a forma, o controle orçamentário distingue-se: (1) segundo a natureza das pessoas controladas, em controle sobre os administrados e controle sobre os funcionários do serviço de contabilidade, exigindo-se que preste contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome dela, assuma obrigações de natureza pecuniária (art. 70, parágrafo único); (2) segundo a natureza dos fatos controlados, em controle contábil, controle financeiro (isto é, sobre as receitas e as despesas), controle operacional (que envolve o controle de resultado) e controle patrimonial (que visa verificar a legitimidade dos acréscimos e diminuições do patrimônio, em face da gestão financeira de cada exercício); (3) segundo o momento do seu exercício, em controle a priori, controle concomitante e controle a posteriori; (4) segundo a natureza dos organismos controladores, em controle administrativo (exercido por administradores), controle jurisdicional (exercido por órgãos de Poder Judiciário) e controle político (exercido pelo parlamento e seus prepostos auxiliares).

Quanto aos tipos de controle, a Constituição reconhece os seguintes (arts. 70 e 74):

(1) controle de legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou extinção de direitos e obrigações; (2) Controle de Legitimidade, que a Constituição de como diverso da legalidade, de sorte que parece assim admitir exame de mérito a fim de verificar se determinada despesa, embora não ilegal, fora legítima, tal como atender a ordem de prioridade estabelecida no plano plurianual; (3) Controle de Economicidade, que envolve também questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, uma adequada relação custo-benefício; (4) controle de fidelidade funcional dos agentes da



administração responsável por bens e valores públicos; (5) controle de resultados, de cumprimento de programa de trabalho e metas, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (BRASIL, 1988).

Sistema de controle financeiro-orçamentário, para a Constituição, são os modelos pelos quais o controle é exercido por órgãos externos ou internos da administração controlada (art. 70, 71 e 74). Vale dizer: a perspectiva para a diferenciação em sistemas de controle é a orgânica e, em função desta, os diferentes modos do seu exercício.

#### 3.3.1.1 O sistema de controle interno

Neste tópico pode-se destacar que cabe aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de forma integrada, o controle interno. São finalidades do controle interno, constitucionalmente estabelecidas (art. 74 .§1º):

(1) avaliar o cumprimento das metas prevista no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos; (2) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (3) exercer o controle das operações de crédito; (4) apoiar o controle externo no exercício da sua função institucional, dando-se ciência ao Tribunal de Contas das irregularidades, sob pena de responsabilidade solidária (BRASIL, 1988).

#### 3.3.1.2 O sistema de controle externo

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, mediante controle externo, e coerente com o Estado Democrático de Direito, como infere das palavras de Afonso (2004, p.750), citando Alfredo Cecílio Lopes, argumenta que

somente quando vigem os princípios democráticos em todas as suas consequências – e entre elas das mais importante é a consagração da divisão dos poderes – e é o orçamento voltado pelo povo através de seus legítimos representante, é que as finanças, de formal, se tornam substancialmente públicas, e a sua fiscalização passa a constituir uma irrecusável prerrogativa da soberania popular.

E acrescenta que o controle externo

tem por objetivo, nos termos da Constituição, a apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo, o desempenho das funções de atos de admissões de pessoal, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. Em suma, verificar a legalidade, legitimidade e da economicidade dos atos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da administração direta e indireta da União (AFONSO, 2004, p 750)

Portanto, o controle externo, é, pois, função do Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas dos Estados, no caso de competência das Câmaras Municipais, no nobre

exercício da função fiscalizadora do povo, por meio de seus representantes, exercendo tal controle na administração financeira e orçamentária dos gastos municipais, o que inclui o julgamento do processo financeiro e orçamentário das universidades.

Outro importante instrumento de controle externo é exercido pelos Tribunais de Contas dos Estados, que tem como atribuição a emissão de parecer prévio, julgamento das contas, apreciação das contas, inspeção, auditorias, consultas, dentre outras atribuições previstas em lei e no regimento próprio.

Pode-se aplicar com fundamento legal a Constituição Federal nos arts. 70 a 72 e ainda do disposto no art. 166, §1º; Constituição do Estado do Tocantins; Lei n.4320/64 e também pela Lei Orgânica do Município de Gurupi. Assim tanto a Carta Constitucional de 1988, como dispositivos infraconstitucional, focam o controle externo ao cumprimento do regulado pelas leis na utilização regular do dinheiro público, bem como da estrita observância do orçamento anual.

### **3.4 Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101, De 04/05/2000)**

Um dos grandes problemas enfrentados pela Universidade de Gurupi nos últimos anos é conciliar a evolução da receita, crescimento institucional com a abertura de novos cursos e consequente aumento com a despesa de pessoal, conclusão das obras do Campus I, a transformação de Centro Universitário em Universidade de Gurupi, o que permite ampliar os horizontes da Universidade, quando se tem uma barreira quase que intransponível que é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou Lei Complementar (LC) e os limite impostos a administração pública.

A LRF, em breve síntese, é um código de postura e de conduta para o gestor público, incluindo os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). A LRF ou LC n.101/2002, como é comumente conhecida, estabeleceu ao gestor normas e limites de sua atuação na administração das finanças públicas e execução orçamentária, especialmente como são gastos os recursos públicos.

Essa lei entrou em vigor com o propósito de regulamentar o art. 163, da Carta Constitucional de 1988, que trata da Tributação e Orçamento, que ensina:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

- V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional (BRASI, 1988).

Assim, os mecanismos criados pela LC 101/00, tem como objetivo garantir melhor fiscalização e também transparência dos entes federados. Uma das grandes conquistas é que busca evitar que a administração pública trabalhe desenfreada com os gastos e põe um freio no gestor, limitando determinadas despesas a percentuais previamente estabelecidos no dispositivo.

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

- a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;
- b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, undações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (BRASIL, 2000).

É imperioso acrescentar que a LC 101/00 utiliza dos instrumentos já mencionados como o PPA, a LDO, e a LOA, todos previstos no art. 165, da CF/88, como ferramentas preventivas de gastos públicos e assim evitar desperdícios desnecessários de dinheiro público.

Soma-se ainda que o referido dispositivo ainda permite outras diretrizes, essencialmente importante para saúde fiscal do ente federado, como limites mínimos para investimento em saúde e educação e ainda regulou os limites para despesa com pessoal, e também criou limite para combater o endividamento com a dívida pública.

O valor aplicado pela administração pública direta ou indireta para gasto com pessoal tem limites fixados por lei, e por força da Constituição Federal esses limites de despesa com pessoal não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar, ou seja, os limites criados pela LC n. 101/00.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a despesa de pessoal é formada pelo total de gastos do ente de federação com ativos, inativos e ou pensionistas, aos que exercem mandatos eletivos, cargos e funções, servidores remunerados com vantagens fixas ou variáveis, subsídios, proventos com aposentadoria, dentre outros.

Por outro lado, a LRF permite que sejam deduzidos do cálculo as despesas com pessoal: (1) despesas com indenizações por demissão e incentivo a demissão voluntária; (2) despesas decorrentes de decisão judicial; (3) despesas com pessoal cuja competência se refira a exercícios anteriores ao período de apuração; (4) despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados ao regime próprio de previdência do servidor.

A indagação que se extrai é: se a LC 101/00 trouxe mecanismos de controle e transparência dos recursos públicos, que são pontos importantes e inseparáveis sob a ótica do controle dos gastos públicos, então porque se tornou uma barreira quase que intransponível para a Universidade de Gurupi?

Cabe destacar que a UnirG avançou nos últimos anos e acredita-se que outras instituições, de mesma natureza jurídica tenham seguido o mesmo exemplo e aumentaram de tamanho trazendo, junto com este crescimento, graves problemas fiscais.

A LRF fixou os seguintes limites globais máximos:

- União é 50% da RCL
- Estados e Municípios o limite máximo não poderá exceder a 60% da RCL.

A Lei estabelece, ainda, a repartição destes limites globais nos seguintes percentuais em relação à receita corrente líquida (RCL):

**Figura 2 – Percentuais de participação das diferentes esferas do governo.**

ESFERA DE GOVERNO	PODER / ÓRGÃO	LIMITE		
		Máximo	Prudencial	Alerta
FEDERAL	Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União	2,50%	2,38%	2,25%
	Poder Judiciário	6,00%	5,70%	5,40%
	Poder Executivo	40,90%	38,86%	36,81%
	Ministério Público da União	0,60%	0,57%	0,54%
ESTADUAL	Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado	3,00%	2,85%	2,71%
	Poder Judiciário	6,00%	5,70%	5,42%
	Poder Executivo	49,00%	46,55%	44,22%
	Ministério Público dos Estados	2,00%	1,90%	1,81%
MUNICIPAL	Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver	6,00%	5,70%	5,42%
	Poder Executivo	54,00%	51,30%	48,74%

**Fonte:** Contabilidade Pública.com<sup>2</sup>

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

**III - Municípios: 60% (sessenta por cento).**

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

<sup>2</sup> Disponível em

“

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

**Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:**

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; (Vide Decreto nº 3.917, de 2001)

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

**III - na esfera municipal:**

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

**b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.**

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).



§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

A verificação se o Município está dentro dos limites da LRF é a verificação do cumprimento a cada quadrimestre, salvo para Municípios menor que 50.000 habitantes que a verificação é semestral. O ente público que deixar de atender ao referido limite sofrerá vedações legais, ficando impedido o Poder ou órgão que houver incorrido no excesso:

- concessão de vantagens, aumentos, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo a revisão geral anual prevista no inciso X, do art. 37, da Constituição;
- criação de cargo, emprego ou função;
- alteração da estrutura na carreira dos servidores que implique aumento de despesa;
- provimento de cargo público e contratação de hora extra, salvo exceções previstas nas leis de diretrizes orçamentárias.

Se a despesa de pessoal ultrapassar o limite máximo definido pela LRF, o percentual excedente deve ser eliminado nos dois quadrimestre seguintes, caso ainda persista o aumento, as medidas são:

- redução de 20% das despesas com cargo em comissão ou função de confiança;
- exoneração dos servidores não estáveis.

Como a Lei trouxe os limites e consequências, caso o ente não consiga a redução da despesas não poderá:

- receber transferências voluntárias, salvo as relativas a educação, saúde e assistência social;
- obter garantia, direta ou indireta, de outro ente para realização de operação de crédito, geralmente obtenção de empréstimo;
- contratar operação de crédito, salvo as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e que visem exclusivamente para redução da despesa com pessoal.

Portanto, tais controles visam unicamente proteger e resguardar que nenhum ente federado ultrapasse os limites aplicáveis para despesa com pessoal. Esse limite está intimamente entrelaçado com a Universidade, pois como já falamos algumas vezes, a Universidade de Gurupi, mantida por uma Fundação Pública Municipal, em respeito ao princípio da unidade, tem sua fonte de receita distinta das receitas do Município, pois são oriundas do recebimento de mensalidades, o planejamento das ações e das políticas e das metas

a serem alcançadas por equipe da mantenedora e da universidade, contudo, o orçamento é um e o limite é 54%.

Todavia a UnirG, assim como se pode inferir que ocorreu em outras Universidades, Centros Universitários ou Faculdades com essa mesma natureza, cresceram em arrecadação, proporcionalmente, acima dos municípios a que pertencem.

O grande problema da elaboração e julgamento do orçamento é que limitou a Universidade ao percentual previsto no art. 20, III, b, da Lei 101/00. O que isso implica?

Não que esteja incorreto a elaboração do orçamento municipal incluindo o orçamento da universidade, isso é previsto, inclusive, como um dos princípios orçamentários, em que todas as receitas e despesas do ente público devem integrar um único documento, aplicação do Princípio da Unidade.

Entretanto, a LC 101/00, a ser interpretada como quer o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, criou um ambiente totalmente perverso dentro do Município de Gurupi, pois impede a ampliação da universidade e impede a municipalidade de melhorar suas políticas públicas, o que inclui o reajustamento de salário.

Nunca é demais lembrar que “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (art. 207, da CF).

**Art. 54.** As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal. (Regulamento) (Regulamento)

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

**I** - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

**II** - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

**III** - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

**IV** - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

**V** - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

**VI** - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

**VII** - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público (BRASIL, 1988).



Portanto, deve-se preservar a autonomia da Fundação de Direito Público, para que possa desempenhar suas atividades sem concorrer para o estrangulamento da Administração Direta e/ou o seu próprio estrangulamento, que seria até pior, dado o peso que as instituições têm sobre a municipalidade.

É perfeitamente possível a alteração do entendimento do TCE/TO, posto que as Universidades Federais possuem tal autonomia (e não possuem recursos próprios), o que se dirá das Universidades Municipais que tem receita autônoma mais do que suficiente para sua manutenção, estas instituições possuem sua própria fonte de custeio e deve ser encarada por tal prisma. Sobre essa questão vale lembrar o conceito de autarquias:

A autarquia não age por delegação; age por direito próprio e com autoridade pública, na medida que *jus imperii* que lhe foi outorgado pela lei que a criou. Como pessoa jurídica de direito público interno, a autarquia traz ínsita, para a consecução de seus fins, uma parcela do poder estatal que lhe deu a vida. Sendo um ente autônomo, não há subordinação hierárquica de autarquia com a entidade estatal a quem pertence, porque se isto ocorresse anularia o seu caráter autárquico (*STJ, 1989, p. 302<sup>3</sup>*).

Destaca-se, ainda, que a Lei Federal nº 4320/64, garante a Fundação autonomia para elaboração de seu próprio orçamento, que deverá contar com a aprovação do chefe do Executivo Municipal.<sup>4</sup>

Art. 107. As entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal terão seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo Poder Legislativo (BRASIL, 1964).

Assim, é possível o reconhecimento total da autonomia dessas instituições e também do gestor para que prestem suas contas diretamente aos tribunais de contas, assumindo as responsabilidades pela aplicação da LRF em relação ao gerenciamento de seus próprios recursos e, conseqüentemente, afastar a consolidação com as contas do Município a que pertence, para efeitos de gasto com pessoal e para fins de eventual configuração de infrações à LC nº 101/00, em decorrência do princípio da intranscendência, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).<sup>5</sup>

Trata-se de evidente caso de responsabilidade social em aparente conflito com a LRF. De fato, o conflito é apenas aparente. Basta interpretar a LRF na perspectiva da

---

<sup>3</sup> RESP 250.207/RJ, Quinta Turma do STJ., Rel. Min. Jorge Scartezini, DJ, 13/08/2001. In *Direito Administrativo Brasileiro*, RT, SP, 15ª edição, 1989, p. 302.

<sup>4</sup> (Vide também Decreto nº 60.745, de 1967) Parágrafo único. Compreendem-se nesta disposição as empresas com autonomia financeira e administrativa cujo capital pertencer, integralmente, ao Poder Público.

<sup>5</sup> AgRG na AC 1.033/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 16/06/2006; Ação Cautelar nº 2.197- 9/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 13/11/2009.

razoabilidade e da proporcionalidade, princípios que o colendo STF tem reconhecido como valores hermenêuticos.

A LC 101/00 representou um grande avanço para o controle da gestão pública, mas sua abrangência não foi prevista para hipóteses tão específicas e concentradas como das instituições públicas municipais de direito público, pois sendo peculiares e de extrema relevância, como a configuração de suas próprias receitas e a gigantesca presença na comunidade, sem depender de nenhum centavo dos cofres municipais.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 dedicou uma Seção inteira à Educação, erigindo ao nível Constitucional o dever do Estado de garantir, não só educação básica para todos, mas o acesso aos níveis mais elevados de ensino e de pesquisa, segundo a capacidade de cada um (art. 205, CF):

**Art. 205.** A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

E a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394 de 20 de Dezembro de 1996. (art 43), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

**Art. 43.** A educação superior tem por finalidade:

**I** - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

**II** - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

**III** - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

**IV** - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

**V** - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

**VI** - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

**VII** - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

**VIII** - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares. (Incluído pela Lei nº 13.174, de 2015)

Justamente por isso, a interpretação a ser emprestada à LC n.101/00 deve se conformar à Constituição Federal e às peculiaridades de cada caso concreto, e não se

encaixar na hipótese clássica de consolidação das contas públicas para fins de cálculos de gastos com pessoal.

Os órgãos de fiscalização precisam entender que não há como manter ensino de qualidade sem investimento. No caso específico, a instituição de ensino necessita manter a qualidade com a contratação de professores especializados e com salários de mercado, e, portanto, necessárias as receitas de mercado, e são os recursos humanos seus maiores ativos.

Frisamos que o limitador prudencial, na correlação Despesa de Pessoal Total e Receita Corrente Líquida, traduz um enunciado geral, traçado com a matriz de impedir abusos nas mais variadas esferas governamentais. Porém, no presente caso, a norma geral inviabiliza de tal forma a prestação de serviço universitário que sua aplicação deve guardar simetria com o princípio constitucional da proporcionalidade e razoabilidade.

Por se tratar de situação *sui generis*, a lei deve incidir de modo a garantir a coerência do sistema com a interpretação harmônica dos princípios constitucionais e as normas de direito financeiro e responsabilidade fiscal (social). Do contrário, as entidades educacionais públicas municipais fecham suas portas, pois nunca será possível ao seu Administrador adequar-se ao comando limitativo da LRF.

Não se pode olvidar que as Instituições devam seguir a Lei de Responsabilidade Fiscal, mais analisando a distinção dada a elas, seguir a LRF no ponto específico do limite de gasto com pessoal, está inviabilizando o seu funcionamento.

A situação situa-se diante de dois princípios, o da aplicação do princípio da proporcionalidade que é na atualidade, utilizado pelo Colendo STF como o modo de solução em casos de colisão de princípios. De um lado deve seguir a LRF e de outro garantir a existência e funcionamento da entidade, sendo imperioso verificar qual possui peso diante das circunstâncias concretas. Essa tensão estabelecida poderia ser resolvida com juízo de ponderação, em face que um princípio pode sobrepor-se a outro.

E não resta dúvidas de que deve prevalecer a garantia do funcionamento da Universidade e da sua mantenedora, a fim de assegurar o desenvolvimento regional. Não se quer a exclusão das entidades educacionais de direito público do controle fiscal, mas a aplicação dos enunciados constitucionais contidos nos artigos 205 e

seguintes da CF, autorizando ela investir até 70% da sua receita líquida em pessoal, na forma da legislação local, sem que haja sancionamento à luz da LRF.

Esta é a única forma de garantir a continuidade dos serviços de educação prestado pelas instituições, visto que o fechamento dos cursos, com a consequente demissão de pessoal, de nada adiantaria para o cálculo da despesa de pessoal. Ao contrário, o fechamento também resultaria na diminuição da receita e, mais importante, na inviabilização dos benefícios sociais vitais à comunidade.

Diante deste cenário, o próximo capítulo analisa a situação da UnirG, estabelecendo comparações com outras instituições de natureza jurídica semelhante.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

As ações humanas são fundamentalmente discursivas: a realidade social constrói-se nos intercâmbios comunicativos que as pessoas estabelecem e estabeleceram a longo da história (HABERMAS, 1989).

#### **4.1 Considerações Iniciais**

O presente capítulo chega ao cerne da questão de pesquisa, ao explicitar a situação orçamentária da UnirG (ANEXO B) e analisar as implicações da vinculação orçamentária desta com o município de Gurupi. Em seguida, analisa comparativamente as estruturas da UNIRG, UNITAU, UNIUV e FURB, instituições de natureza jurídica semelhantes. Por último, mostra que a UNITAU conseguiu sua autonomia orçamentária e assim caminha, desde o ano de 2001.

#### **4.2 Para onde Caminha a UnirG**

Enquanto a presente pesquisa estava em processo de construção, o Município de Gurupi, teve aprovado orçamento para o ano 2019, no montante de receitas no valor de R\$ 380.437.206,54 (Trezentos e oitenta milhões, quatrocentos e trinta e sete mil, duzentos e seis reais e cinquenta e quatro centavos. A esse valor soma-se a previsão de receita da Universidade de Gurupi, prevista para 2019, em R\$ 86.383.938,40 (Oitenta e seis milhões, trezentos e oitenta e três mil, novecentos e trinta e oito reais e quarenta centavos), o seja, pouco menos de  $\frac{1}{4}$  do orçamento municipal.

Ocorre que o atrelamento das despesas orçamentárias de pessoal (orçamento único anualmente enviado pelo Executivo Municipal) tem gerado uma crise tanto na administração direta, quando na própria Universidade, pois nem o Poder Executivo consegue realizar a gama de serviços que lhe é imposta pela Constituição Federal (com adequação ao limite da LRF), nem a Universidade consegue manter e expandir seus cursos se estiver sujeita à limitação legal.

Como funciona esta equação?

De um lado a municipalidade tem a obrigação de prestar serviços públicos de qualidade (educação, saúde, segurança, coleta de lixo, entre muitos outros), de outro lado, a UnirG tem trabalhado fortemente para expandir suas unidades, aumentando o número de cursos e, conseqüentemente, o grau de desenvolvimento regional, mostrando-se exitosa no aumento de suas receitas. Planeja, inclusive, a construção de Hospital Universitário e a criação de outros cursos superiores, a fim de efetivamente consolidar-se como polo universitário. Tal estratégia exige investimentos sobretudo em recursos humanos, maior ativo da Universidade.

O problema é que, um e outro lado da equação não conseguem equilibrar-se e isso ocorreu, contraditoriamente, a partir do momento que a Universidade começou a crescer de tamanho. Uma instituição como a Universidade de Gurupi, que iniciou com dois cursos e hoje disponibiliza 14 cursos presenciais, além de oferecer Pós-graduação, para chegar a esse tamanho foi necessário a realização de concurso público para contratação de pessoal, pois sendo pública de direito público, seus servidores precisam obrigatoriamente submeter ao concurso público. Assim, ao passo do crescimento da Instituição, com a criação de mais cursos, com aumento de pessoal e de receita, é quase que óbvio concluir que as despesas da Universidade também acompanharam essa evolução, ou seja, com mais despesa com pessoal aumenta-se também o custeio (ANEXO B).

É possível então afirmar que o sucesso da UnirG seria, nesse contexto, paradoxalmente, o desastre do Município, pois quando mais ela crescer, mais será difícil ao Poder Executivo adequar-se ao limitador da Lei de Gestão Fiscal, na medida em que é natural à Universidade investir montante superior a 54%, de sua receita em folha de pagamento, coroando seus principais ativos, quais sejam, os recursos humanos.

Em 2018, a UnirG está (só ela) com índice de pessoal em 64%, ou seja, acima do limite da LRF. Então como equalizar essa conta, para que o gestor não sofra penalidades pelo descumprimento da regra prevista em lei?

Para que o Prefeito de Gurupi e o Presidente da Fundação UnirG, mantenedora da Universidade de Gurupi – UNIRG não respondam, é necessário fazer cálculos fiscais, aonde a UnirG não pode diminuir de tamanho, sob pena de fechamento cursos, vai para o sacrifício o Município, que precisa diminuir de tamanho, reduzir suas despesas, controlar determinadas políticas públicas de suas 14 Secretarias municipais, para que ao somar as duas despesas de pessoal, feche o exercício dentro dos 54% previstos.

A única saída para que essa Matemática seja diferente é o Município aumentar sua arrecadação ou tentar-se mudar o entendimento do Tribunal de Contas.

Não é demais ressaltar que a UnirG como as outras instituições com a mesma natureza, possui receita própria e é autossustentável, pois foram criadas anteriormente à promulgação da Constituição de 1988, que resguardou em seu artigo 242, *caput*, a manutenção da contribuição dos alunos.

**Art. 242.** O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos (BRASIL, 1988).

Estas instituições possuem sua própria fonte de custeio, essencial para a vinculação de seus gastos. Ou seja, não pesam um centavo para o orçamento municipal.

### 4.3 Análise comparativa

Das 4 (quatro) instituições usadas como referência, para esta análise, a mais nova é a Unirg, criada em 1985, ao passo que a mais antiga é a FURG, criada em 1968.

**Quadro 3-** Localização espacial e temporal das instituições arroladas na pesquisa

Instituição	UNIRG	UNITAU	UNIUV	FURB
Localização Geográfica	Gurupi, Tocantins	Taubaté, São Paulo	União da Vitória, Paraná	Blumenau, Santa Catarina
Ano de criação	1985	1974	1974	1968

**Fonte:** Dados da Pesquisa (2019).

Não se discute a situação geopolítica de cada uma das regiões, onde as instituições se localizam, visto que são distintas e em muitos desiguais. Duas na região Sul do Brasil, uma na região Sudeste enquanto a UnirG se situa na região Norte, com desenvolvimento mais tardio. Entretanto, o fato dessas instituições de ensino serem criadas em momentos distintos, permite compreender uma questão de tempo, de desenvolvimento regional e social, apesar de todas visarem à época de sua criação, ofertar ensino superior para sua cidade e região.

Para efeito comparativo, tomemos a UNITAU, localizada no Estado de São Paulo, criada pelo menos uma década antes da UnirG, com mais anos de atuação no mercado, com uma história e histórico consolidado como Universidade.

A referida instituição caminha desde 2001, com a autonomia orçamentária definida pelo próprio TCE/SP. Segundo informações encontradas, o processo de construção desta autonomia teve início com uma consulta à Procuradoria Jurídica. Assim, apesar da mesma natureza jurídica, UnirG e Unitau diferem-se na leitura orçamentária, o que hoje é um enorme peso para a Instituição UnirG.

Foi analisado todo o contexto legal da Instituição, desde sua lei de criação, até seus estatutos e regimentos, além da vasta legislação municipal. Por mais que se



esperasse uma redação de interpretação gramatical, de uma simples análise, foi possível constar na UNITAU a presença política do Estado, maior que o entendimento jurídico, em que pese ter existido.

A análise documental foi importante para encontrar o real fundamento que levou a essa mudança de interpretação. Foi identificada uma decisão monocrática de um Conselheiro do TCE/SP, reconhecendo a desvinculação das contas da UNITAU com o Município de Taubaté/SP, sem que isso implicasse alguma responsabilidade aos gestores. Ficou constatado que as mudanças na UNITAU não se deram por força de Lei Municipal, mas pela interpretação das leis, pelo TCE/SP.

Ficou claro que se tratou de uma decisão subjetiva, não implicando, como já mencionado, em nenhuma responsabilidade ao gestor do Município a desvinculação dos orçamentos, que representa administrativamente a Universidade: nenhuma responsabilidade, seja civil, criminal ou administrativa, se deu em decorrência da desvinculação dos orçamentos, o que de fato vem ocorrendo desde o ano de 2001.

Em relação as outras Instituições, veja que a mais distinta é a gerida pelo Prefeito, que é a Universidade de União da Vitória, localizada no Estado do Paraná, pois difícil mensurar a participação da maior autoridade municipal na gestão da maior Instituição de Ensino do Município, exercendo cumulativamente as duas atribuições. Não consigo mensurar a autonomia da Universidade, se toda decisão passa pelo Prefeito. Esse controle político pode interferir negativamente na Instituição, pois nem sempre o Prefeito eleito tem vocação para conduzir um Centro Universitário.

A UNIRG, como as outras instituições, salvo a UNITAU, tem orçamentos dependentes e consolidados com o Município, assim as despesas de pessoal somam com o Município, gerando o impacto na receita de pessoal, inibindo o crescimento dessas instituições e também impede o crescimento do Município.

Os dados coletados, via análise documental e da legislação, permitiu a construção dos quadros comparativos da condição geral de cada uma das quatro instituições (Quadros 4, 5 e 6).

**Quadro 4 - Comparativo da estrutura geral entre as instituições arroladas na pesquisa**

<b>Áreas pesquisadas</b>	<b>UNIRG</b>	<b>UNITAU</b>	<b>UNIUV</b>	<b>FURB</b>
Nome da Instituição	Universidade de Gurupi	Universidade de Taubaté	Centro Universitário	Universidade
Cidade/Estado	Gurupi/Tocantins	Taubaté/São Paulo	União da Vitória/Paraná	Blumenau/SC
Natureza Jurídica	Fundação Pública com personalidade jurídica de direito público	Autarquia educacional em regime especial	Fundação Municipal	Autarquia Municipal de Regime Especial
Servidores Públicos	Regra: Concurso	Não identificado	Não identificado	Não identificado
Contratações	Via processo licitatório	Via processo licitatório	Via processo licitatório	Não identificado
Polos a Distância	00	25	00	02
Curso de Graduação	14	65 (presencial e EAD)	12*	49
Pós-graduação	06	80	09	14
Institutos	00	03	00	00
Fundações	01	04	00	00
Execução Administrativa e Acadêmica	Fundação UnirG e a Universidade de Gurupi responsável pela parte acadêmica	Reitoria e Pró-Reitorias	Fundação Municipal	Autarquia Municipal de Regime Especial
Processo de Escolha do Gestor	Presidente da Fundação: Indicação Prefeito - Reitoria - eleições	Reitoria – eleições. Escolha de uma lista tripartite pelos três conselhos e prefeito escolhe um deles.	Não existe processo de escolha, a direção política - pelo Prefeito Municipal	Reitor: eleito pela comunidade acadêmica e nomeado pelo prefeito municipal
Gestor Responsável	Presidente da Fundação	Reitor	Prefeito Municipal	Reitor
Cobra mensalidades	Sim	Sim	sim	sim
Servidores	700	1.283	00	00
	*incluindo ensino médio e técnico, nominado como COLTEC – Colégio Técnico – programação, mídia e robótica.			

**Fonte:** Dados da Pesquisa (2019).

Quadro 5 - Comparativo entre os processos de gestão orçamentária e estrutura administrativa, nas instituições arroladas na pesquisa

Áreas pesquisadas	UNIRG	UNITAU	UNIUV	FURB
<b>Orçamento Universidade 2018</b>	<b>86.383.938,40</b>	<b>213.414.458,00</b>	17.500.000,00	186.616.876,10
<b>Alunos</b>	4700	15000	Não identificado	Não identificado
<b>Estrutura Administrativa</b>	Fundação UnirG – mantenedora da Universidade de Gurupi	Órgãos colegiados centrais, compreendendo: Conselho Universitário; Conselho de Administração; Conselho de Ensino e Pesquisa; Reitoria e Vice-reitoria. Pró-Reitorias, compreendendo: Pró-reitoria de Administração; de Economia e Finanças; Estudantil; Extensão; Graduação e Pesquisa e Pós-graduação.	- Diretor Presidente – ocupado pelo Prefeito Municipal. - Conselho Universitário: planejamento, administração geral e política institucional, constituído pelo Reitor, como seu presidente; Vice-Reitor; Pró-Reitores; Diretor Acadêmico do campus e pelos coordenadores dos Colegiados dos Cursos; 01 (um) representante do Poder Legislativo Municipal, indicado pela Presidência da Câmara Municipal; 01 (um) representante da comunidade local, indicado pela Associação Comercial e Empresarial de União da Vitória; 01 (um) representante da comunidade regional, indicado pela Associação dos Municípios do Sul do Paraná; 01 (um) representante do Corpo Discente, indicado pelo Diretório Central Acadêmico; 01 (um) representante do Corpo Técnico Administrativo, indicado pelos seus pares e 01 (um) representante do município de União da Vitória indicado pelo Prefeito Municipal.	- Conselho Universitário: órgão soberano com deliberação sobre política acadêmica, administrativa e financeira. - Conselho de Ensino e Pesquisa e Extensão – CEPE: órgão deliberativo e consultivo da faculdade. - Reitoria: órgão executivo máximo de direção da FURB, subordinam todos os demais órgãos executivos na forma da Lei de organização da Instituição.

**Fonte:** Dados da Pesquisa (2019).

**Quadro 6 – Comparativo entre os processos de controle/ fiscalização, nas instituições arroladas na pesquisa**

<b>Áreas pesquisadas</b>	<b>UNIRG</b>	<b>UNITAU</b>	<b>UNIUV</b>	<b>FURB</b>
<b>Controle/Fiscalização</b>	- Interno - Câmara Municipal - Ministério Público - Judiciário (análise de legalidade) - Polícia Civil - TCE	- Interno - As Pró-reitorias executam as funções de fiscalização, dentro de cada uma de suas atribuições. - Câmara Municipal - Ministério Público - Judiciário (análise de legalidade) - Polícia Civil - TCE	- Interno - Câmara Municipal - Ministério Público - Judiciário (análise de legalidade) - Polícia Civil - TCE	- Interno - Câmara Municipal - Ministério Público - Judiciário (análise de legalidade) - Polícia Civil - TCE
<b>Consolidação das Contas</b>	Junto com o Município	Separada do Município	Junto com o Município	Junto com o Município
<b>Receita Municipal</b>	R\$380.437.206,54	R\$1.635.829.287,00	R\$ 210.000.000,00	3.383.691000,00
<b>Processo de Federalização</b>	Não	Não	Sim	Não
<b>Transparência</b>	Sim. De fácil compreensão dos dados, pessoal e despesas da Universidade.	Sim. De difícil compreensão dos dados. Informações subjetivas em relação as despesas e pessoal.	Sem resultado	Sim. Com todas as informações de pessoal e receitas e despesas no site. De fácil pesquisa e acesso com relação a despesas da Instituição e pessoal.
<b>Ouvidoria</b>	Sim	Não identificado	Não identificado	Não identificado

**Fonte:** Dados da Pesquisa (2019).

Para compreensão e comparação das diferenças, especialmente entre a Unirg e a UnitaU, que conquistou autonomia na administração, bem como na gestão financeira-patrimonial, cabe mostrar alguns dados.

O percentual investido em pessoal, pela UnirG, chega ao montante de até 70% (setenta por cento) do valor arrecadado com as mensalidades. Enquanto isso, o valor do percentual, previsto e regulamentado na Lei de Responsabilidade Fiscal, a UnirG, atualmente, está obrigada a seguir o percentual do Município, e para gasto com pessoal precisa ficar no percentual de 54% (cinquenta e quatro por cento). Este é um dos impecilhos da vinculação das contas, que a UNITAU já superou.

Outro fator que as divergem, importante para garantir sua autonomia, é que o processo de escolha do gestor público. Enquanto na UnirG a escolha do gestor é feita pelo Chefe do Poder Executivo, na UNITAU, o gestor da Universidade se dá por eleição, em que, depois de deflagrado o processo eleitoral é encaminhada uma lista triplica ao Prefeito para nomear o Gestor eleito, que também exerce a função cumulada de Reitor da Universidade.

Como demonstramos na tabela acima, entre a UNIRG e UNITAU a uma grande diferença na estrutura administrativa, pois nela há apenas figura do Reitor-gestor e das pró-reitorias que executam as ações administrativas, ações estas certamente vigiadas pelo Reitor da Universidade. Percebe-se ainda que a ingerência do prefeito municipal é menor que na UnirG, pois enquanto há nomeação da direção por uma lista escolhida pelos três conselhos da Universidade, para escolha de um dos nomes indicados, na Fundação UnirG, como já dissemos anteriormente, a indicação é apenas política, cuja decisão é do Prefeito.

Outra diferença encontrada ao analisar a UNITAU da UNIRG, a desvinculação orçamentária da contabilidade da Universidade atribuiu responsabilidades distintas, ou seja, os atos praticados pelo gestor da UNITAU não refletem na figura do chefe do Poder Executivo. Essa segurança permite a nomeação do Reitor e Gestor da Universidade que não seja uma escolha política do Prefeito.

É preciso ainda convir que cabe ao Órgão de Controle Externo que exerce a fiscalização sobre a UnirG, o TCE-TO, analisar o atual modelo de gestão da UNITAU, que desde 2001 julga as contas da UNITAU separadas do Município. Essa ingestão na interpretação legal é facilmente o maior problema a ser enfrentado pela UNIRG com o TCE-TO. Superada essa interpretação legal, ganha a UNIRG um poder de investimento maior e dá ao Executivo índices para investimento, o que inclui as despesas de pessoal na valorização de servidores.

Em relação a UNIRG e as outras Instituições mencionadas, é importante frisar que há grande identidade entre elas, não apenas em relação a natureza jurídica, mas também porque todas passam pelo mesmo calvário, o julgamento das contas consolidadas com seus municípios, e assim, a despesa de pessoal tem sido o desafio dessas instituições.

A exceção que se deve lembrar é a Universidade de União da Vitória em que o Prefeito exerce a função de direção da instituição, o que denota sua responsabilidade na gestão administrativa do Centro Universitário, além de demonstrar uma insegurança na gestão pública da instituição.

Resta evidente, destarte, que qualquer penalização dos gestores dessas instituições, por descumprimento a Lei de Responsabilidade Fiscal, deve ficar restrita ao âmbito da mantenedora e das suas contas, não podendo absorver os limites do Município, na medida em que o sancionamento não pode ultrapassar a esfera individual de cada ente. Essas instituições devem responder pelos seus próprios atos, com a autonomia institucional, à luz das peculiaridades finalísticas, e não em conjunto com o Município, diante da absurda consolidação das contas para fins de cálculo dos índices.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Instituições existem, são criadas e reconhecidas socialmente para preencherem funções sociais específicas e são estas que as legitimam. A autonomia de que gozam é restrita ao exercício de suas atribuições e não tem como referência o seu próprio benefício, mas uma finalidade outra, que diz respeito à sociedade. Desta forma, a autonomia da instituição é sempre relativa e deve ser definida como o reconhecimento de sua capacidade de reger-se por suas próprias normas no cumprimento das finalidades sociais às quais se destina. São assim as funções da Universidade que balizam e definem a natureza de sua autonomia (DURHAM., 2003, p. 277).

A Fundação UnirG ocupa a condição de obrigada a cumprir o que determina a Lei, não podendo dela esquivar-se ou ignorá-la. A UnirG em nada difere quanto ao cumprimento das regras aplicadas a Administração Pública. Como demonstrado, está obrigada a seguir as normas constitucionais, como também as normas infraconstitucionais a ela aplicadas, o que inclui as leis aprovadas pelo legislativo municipal.

Por tal razão, a autonomia orçamentária e o julgamento das contas individualizadas e separadas do Município de Gurupi não desnatura sua natureza jurídica pública, não altera a natureza e as razões da sua criação, e não retira sua dependência administrativa enquanto ente da administração pública indireta do Município de Gurupi, o que significa dizer que o Prefeito Municipal terá atribuições para discutir mudanças e legislar sobre a Instituição.

Neste sentido, pode-se destacar que um dos maiores problemas enfrentados pela gestão pública tem sido a falta de transparência de controle dos gastos realizados pelos gestores públicos. As leis que obrigam a prática da transparência dos gastos públicos e dos limites desses gastos, não apenas funcionam como um limitador ao gestor, como também penaliza os gestores em caso de descumprimento da norma.

Essa participação do cidadão, aqui estendida à comunidade discente, docente, servidores e sociedade civil, permitirá o acompanhamento por meio de canais abertos de maneira que cada um tenha condições de compreender as informações dos gastos públicos, a gestão pública do representante legal, e o mais importante, a construção dessa relação na fiscalização, que inicia com a participação de todos na construção do orçamento público.

Todos reconhecem que estas instituições municipais são importante para o país e que elas são responsáveis pelo desenvolvimento regional e por parte do orçamento investido nas cidades-sedes.

Ficou claro que todas tem a mesma natureza jurídica, por vezes distinguindo da forma como foram formadas, umas como fundação, outras fundação educacional ou somente autarquia municipal de regime especial, em suma, todas possuem a mesma natureza e são obrigadas a não desviar da legislação aplicável.

Tendo tecido tais considerações, cabe retomar às questões norteadoras da pesquisa:

É possível a utilização do mesmo processo de transição da gestão pública da UNITAU para a Fundação UnirG?

Sim é possível. Para isso depende, além de mudança na legislação da Universidade, algo comum a estas instituições, que é a vontade política de fazer desprender a gestão de uma Universidade Pública Municipal do Executivo Municipal.

Segundo, mudar o modelo de Reitoria, permitindo assumir as atribuições de gestão acadêmica e administrativa, o que é totalmente viável, podendo permanecer a política da lista tríplice, possibilitando mais de uma opção, para a decisão do prefeito.

É, ainda, viável por força de uma decisão judicial ou por força de alteração legislativa, ou ainda, por força política, se deve empenhar para desvinculação do orçamento, visto que essa desvinculação representa a sobrevivência da Instituição.

No mercado competitivo das Universidades por alunos, ou a instituição amplia o mercado ou estará fadada a gerir a encurtada política educacional, visto que pensar em crescimento quando o índice está no limite prudencial seria inimaginável, sob o ponto de vista político.

Ao empreender a análise comparativa pretendeu-se fazer conhecer pouco da UNITAU e outras instituições com sistema jurídico semelhante. Foi possível confirmar que as semelhanças são, de fato, evidentes, contudo, cada uma com o modelo de gestão educacional, inclusive em contextos regionais mais desenvolvidos, que permitem uma instituição mais sólida sobre o aspecto econômico, contudo não longe do mesmo problema.

Com base na Lei 101/00, que trata dos limites de gastos da administração pública, seja ela direta ou indireta, foi possível ainda constatar que somente a UNITAU, da cidade de Taubaté/SP, que atualmente goza dessa autonomia econômica encontra-se em estado mais confortável, que as demais que permanecem atreladas à gestão fiscal dos municípios.

Por vezes, outras instituições não vivem no limite da LRF, em face de sua alta arrecadação, mais ninguém age com segurança, enquanto não se decidir qual a derradeira interpretação sobre a integralização das contas ou a separação delas, sob o olhar da LRF.

Obviamente não se pode pensar em esgotamento da presente análise. O trabalho se resumiu em provocar a discussão sobre a questão, em traz em si evidente conflito de



princípios: de um lado o princípio da anualidade e de outro o da proporcionalidade e razoabilidade. Seria menos oneroso para o Município e para própria sobrevivência da instituição de ensino uma análise sobre a ponderação desses princípios e a escolha daquele que trará menor prejuízo para a cidade, para comunidade docente e discente e para o próprio desenvolvimento regional. Tratara-se da desvinculação das contas, o julgamento em separado do gestor da Instituição e a permissão que se gaste até 70% de despesa com a folha de pagamento

O maior patrimônio de uma autarquia ou fundação pública, que não afere lucro, é a valorização humana e isso passa por aumentar sua receita. Se o entendimento for por permanecer nos 54% de gastos com pessoal será, praticamente, a escolha por enterrar a possibilidade de sobrevivência desses importantes vetores de desenvolvimento regional.

Nesse sentido, ao finalizar a presente pesquisa de mestrado profissional cabe apresentar à Unirg, como produto final, uma proposta de encaminhamento, válida, também para outras instituições de mesma natureza jurídica. Trata-se de um Preprojeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo, com objetivo de se fixar o percentual limite com receita de pessoal, bem como regulamentar a criação do Conselho Curador, para reforçar o poder de fiscalização das ações administrativas da mantenedora. Ao passo que, dependerá unicamente do Poder Executivo a alteração legislativa para revogar a figura da fundação mantenedora e permitir a execução orçamentária pela Reitoria e Pró-reitorias administrativa e financeiras, como responsáveis pelas despesas e arrecadação da Universidade, utilizando o mesmo modelo de sucesso da UNITAU (APÊNDICES A e B).

Não menos importante é a judicialização de processo no Judiciário para se discutir o mérito dessa mudança, demonstrando a necessidade de ampliar as políticas educacionais, bem como deixar que o judiciário analise e se posicione sobre qual dos princípios serão utilizados para discussão do mérito, fazendo juízo de ponderação sobre os mesmos.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J. S. Curso de Direito Constitucional Positivo. 24 ed, revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n. 45, de 8.12.2004, publicada em 31.12.2004)

ANDRADE, N. A. **Planejamento Governamental para Municípios**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2013

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/1992 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/1994. 29 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008.

BRASIL. **Código Civil**. Brasília: Senado Federal, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>. Acesso em: 15 de mai. 2018

BRASIL. **Lei nº 4.320/64**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 23 de março de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 05 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 13 nov. 2018.

BRONCKART, J.P. **Le fonctionnement des discours**. Lausanne: Delachaux et Niestlé, 1985.

CARDOSO, R.C.L; SAMPAIO, H. **Estudantes universitários e o trabalho**. Revista Brasileira de Ciências Sociais 1994; 26: 30-50.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Edições 30. 2017.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em Ciências Humanas e Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006.

CUNHA, L.A. **A universidade temporã**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986.

CUNHA, L.A. **A expansão do ensino superior: causas e conseqüências**. Debate & Crítica 1975; 5: 27-58, São Paulo: Hucitec.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DURHAM, E. R. Autonomia, controle e avaliação, In Morrhy, L. (Org.). **Universidade em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

FACHIN, R. C. Comentários sobre o artigo de Suzana Braga Rodrigues. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 2, n. 2, jul./dez. 1984.

GAIO, R.; CARVALHO, R.B.; SIMÕES, R. Métodos e técnicas de pesquisa: a metodologia em questão. In: GAIO, R. (org.). **Metodologia de pesquisa e produção de conhecimento**. Petrópolis, Vozes, 2008.

GARCIA, C.G. **La reforma de la educación superior en Venezuela desde una perspectiva comparada**. In: Catani, A - Congresso Internacional de políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI. Recife, 1997.

CLEBSCH, T.; BASSO, L. Orçamento-programa participado: a experiência da Universidade de Ijuí. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, DF, n. 62, p. 53-56, 1987.

GURUPI. **Decreto nº 373, de 25 de Maio de 2016**. Aprova Alterações do Estatuto da Fundação UNIRG e dá outras providências.

GURUPI. **Decreto nº 634, de 14 de Abril de 2015**. Dispõe sobre alteração do Decreto nº 435, de 10 de Novembro de 2005 – Estatuto da Fundação UnirG.

GURUPI. **Lei Municipal nº 1.699, de 11 de Julho de 2007**. Altera o art. 1º da Lei Municipal nº 611, de 15 de Fevereiro de 1985, e dá outras providências.

GURUPI. **Lei nº 611, de 156 de Fevereiro de 1985**. Cria a Fundação Educacional de Gurupi, e dá outras providências.

GURUPI. UNIRG. **Regimento Geral**. Centro Universitário UnirG, 2008.

HABERMAS, J. **El discurso filosófico de la modernidad**. Cap. II: Otra manera de salir de la filosofía del sujeto: razón comunicativa vs. razón centrada en el sujeto. Madrid: Taurus, 1989.

HELDER, R. R. **Como fazer análise documental**. Porto, Universidade de Algarve, 2006.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LEMES, G. B. **Organização do Estado**. Clube dos autores, 2018.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LIMA, P. D. B. **Excelência em Gestão Pública**. Recife: Fórum Nacional de Qualidade, 2006.

LIMA, D. V.; CASTRO, R. G.. **Contabilidade pública**: Integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem). 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo, EPU, 1986.

MARTINS FILHO, J. **Movimento estudantil e ditadura militar (1964 – 1968)**. Papirus, Campinas, 1987.

MATTOS P.L.C.L. **As universidades e o governo federal**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1983.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**, 6ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SAMPAIO, H. **Ensino superior no Brasil. O setor privado**. Ed. Hucitec, São Paulo, 1999.

SILVA, V. L. **A Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 2. ed. São Paulo, Atlas, 2013.

SCHWARTZMAN, S. A autonomia universitária e a Constituição de 1988. **Folha de São Paulo**, 12 de dezembro de 1988.

SOUZA, P. E. **Contabilidade Pública**: conceitos e aplicações. Apresentação disponível em <https://slideplayer.com.br/slide/2762830/> Acesso em 20 Jan. 2019.

TAUBATÉ, ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei nº 1.498, de 6 de Dezembro DE 1974**. Dispõe sobre a criação da Universidade de Taubaté e dá outras providências. Dispõe sobre o Código de Administração da Universidade de Taubaté e dá outras providências.

TAUBATÉ, ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei nº 1.555, de 27 de Novembro DE 1975**. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Superior Municipal e dá outras providências.

TAUBATÉ. UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ. **Portal UNITAU**. Disponível em <<http://www.unitau.br/>> Acesso em: 06 Mar. 2018.

TEIXEIRA A. **O ensino superior no Brasil** – análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1969.

UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE. **Portal UNIVALE**. Disponível em: <[http://www.univale.br/sites/conheca\\_univale/institucional/apresentacao/](http://www.univale.br/sites/conheca_univale/institucional/apresentacao/)> Acesso em: 06 de março de 2018.

## APÊNDICE A - Projeto de Lei

PROJETO DE LEI Nº \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 2019.

“Altera a Lei Municipal nº \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_”.

**O PREFEITO MUNICIPAL DE \_\_\_\_\_, ESTADO DO \_\_\_\_\_.** Faço saber que a Câmara Municipal de \_\_\_\_\_, Estado do \_\_\_\_\_, aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º.** Fica alterado o \_\_\_\_\_, da Lei Municipal nº \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, que passa a vigorar com a seguinte redação:

**Art. 2º – A \_\_\_\_\_, mantenedora da Universidade de \_\_\_\_\_, será regida por seu estatuto próprio, pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional em vigor, possuindo o regramento jurídico dispensado as autarquias.**

**Parágrafo único.** A folha de pagamento de pessoal da \_\_\_\_\_ e das entidades por ela mantidas, incluindo obrigações sociais, não poderá exceder, em nenhuma hipótese, até 70% (setenta por cento) da sua Receita Corrente Líquida.

**Art. 2º.** Fica criado o Conselho Curador da Fundação UnirG, com atribuição normativa, consultiva e deliberativa sobre os atos administrativos praticados pela mantenedora da Universidade de Gurupi.

Parágrafo único. A nomeação dos membros deverá ser regulamentado por decreto do Poder Executivo.

**Art. 3º.** Revogam-se as disposições em contrário.

**Art. 4º.** Está Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete do Prefeito Municipal, aos \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

---

**Prefeito(a) Municipal**

## **APÊNDICE B - Ação Ordinária De Reconhecimento De Autonomia Institucional**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DA VARA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA \_\_\_\_\_, ESTADO DO \_\_\_\_\_.**

### **QUALIFICAÇÃO AUTORA**

### **AÇÃO ORDINÁRIA DE RECONHECIMENTO DE AUTONOMIA INSTITUCIONAL**

### **QUALIFICAÇÃO (ESTADO DE ORIGEM)**

#### **1 DOS FATOS**

Estes individualizados a cada ente, ou seja, uma construção histórica da entidade educacional, evolução financeira e orçamentária, cursos e demais atividades de extensão.

#### **2 DO DIREITO**

Entendo por pertinente, atacar a autonomia da instituição frente ao orçamento municipal. Limites de gasto com pessoal do município e da instituição. Autonomia constitucional 205 a 207 da Constituição. Comparativo de gastos com pessoal das universidades federais. Análise da lei 4320/64 e dispositivos da Lei Complementar 101/00. Indicar na ação judicial qual o percentual de gasto com pessoal desejado pela entidade. Tratar sobre aparente conflito de interesses entre os princípios constitucionais, cumprir a LRF ou aplica-la de forma proporcional e razoável para permitir que haja harmonia entre os princípios. Garantir o direito a educação, mais também analisar o ensino superior com fundamento na Carta de 88 e na legislação infraconstitucional.

#### **3 DOS PEDIDOS**

Particularmente, caberia facilmente uma antecipação dos efeitos da decisão, no caso de existir qualquer aplicação de penalidade pelo TCE no caso de sanção prevista na LRF e ao administrador. Aqui é de peculiar análise porque vai depender de cada ente e o Tribunal de Contas que exerce o controle externo. Ainda em liminar, a aplicação do percentual que a instituição entende como suportável.

No mérito, a procedência da ação para reconhecimento da autonomia institucional, para responder ao TCE quanto ao limite da LRF, afastando-se o compute das contas da

administração direta em sua aplicação ao princípio da intranscendência, conforme jurisprudência do STF.

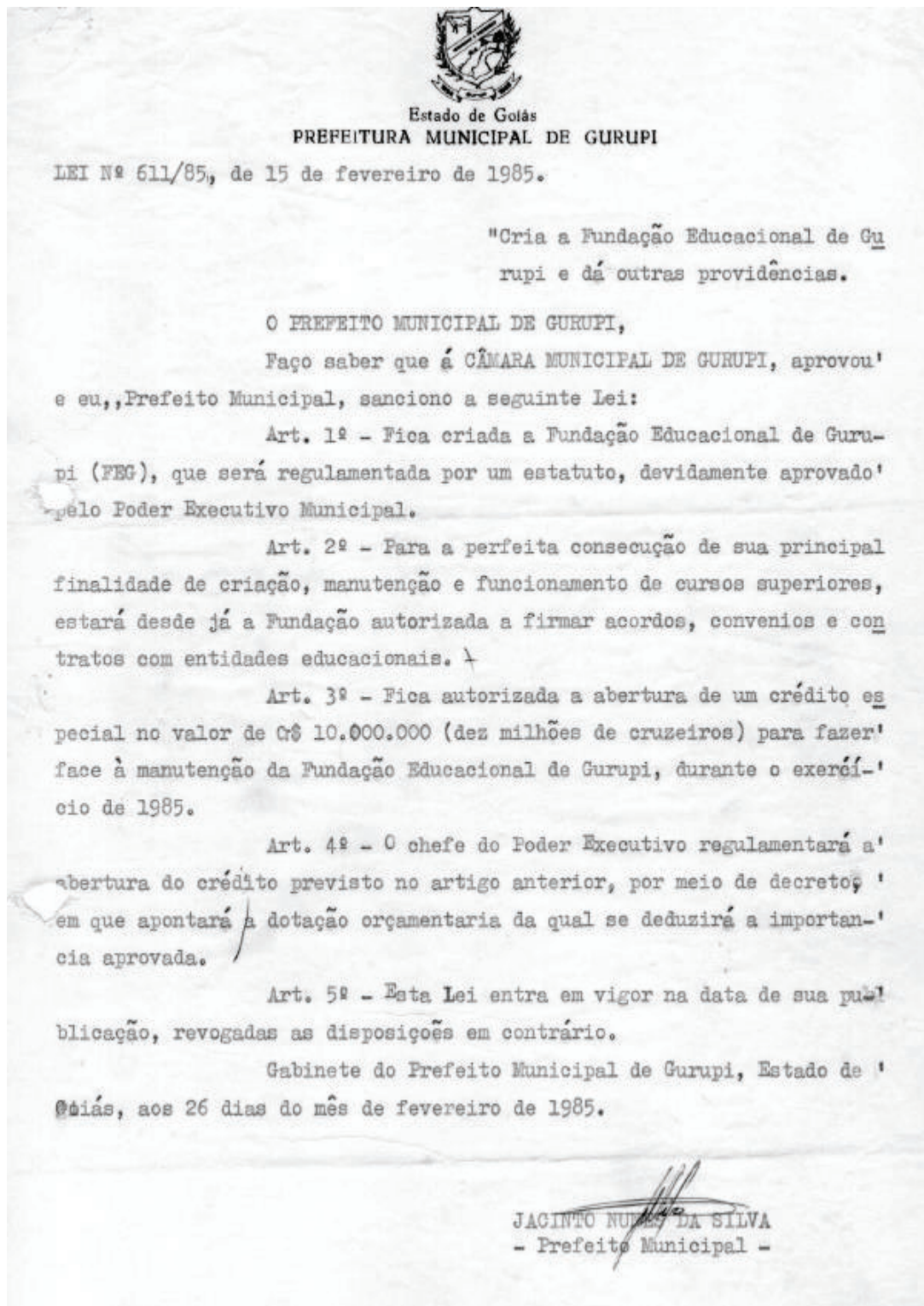
No mérito, a confirmação da liminar para autorizar o gasto de pessoal no percentual que a entidade entende devido.

Citação do Estado do Tocantins.

Intimação do representante do MP.



## ANEXO A – Lei nº 611/85





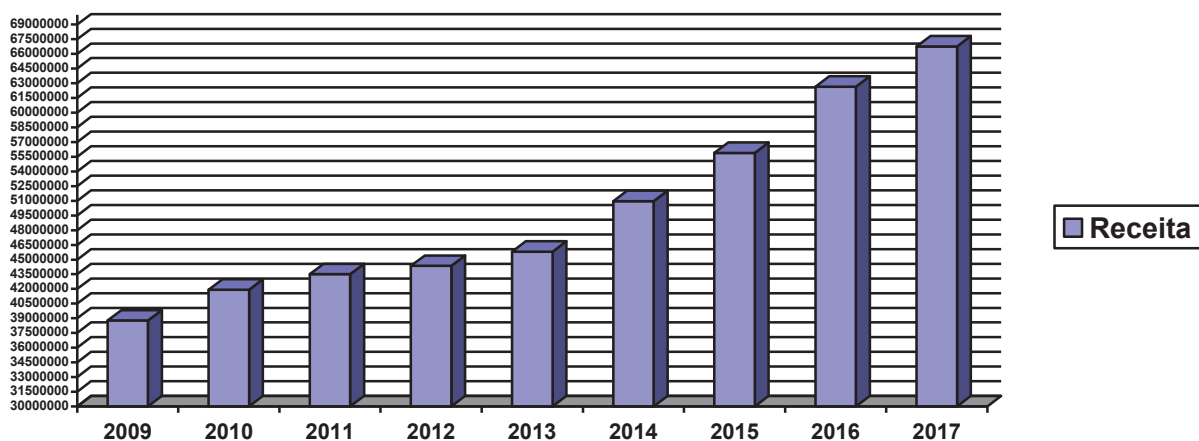
## ANEXO B - RELATÓRIO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

Vimos, através desse relatório, detalhar a movimentação ocorrida de 2009 até o ano 2017, a saber do período de 2009/2012, havia uma ingerência direta do executivo municipal na gestão administrativa da UnirG. No período de 2013/2017, o prefeito pouco interferiu nas políticas da Universidade, contando apenas com a indicação do Presidente da mantenedora:

### 1 – RECEITA 2009 – 2017

PERIODO	VALOR ANUAL
2009	38.770.472,57
2010	41.930.050,50
2011	43.501.842,24
2012	44.349.135,42
2013	45.796.322,45
2014	50.960.773,13
2015	55.887.166,80
2016	62.658.293,65
2017	66.768.610,17

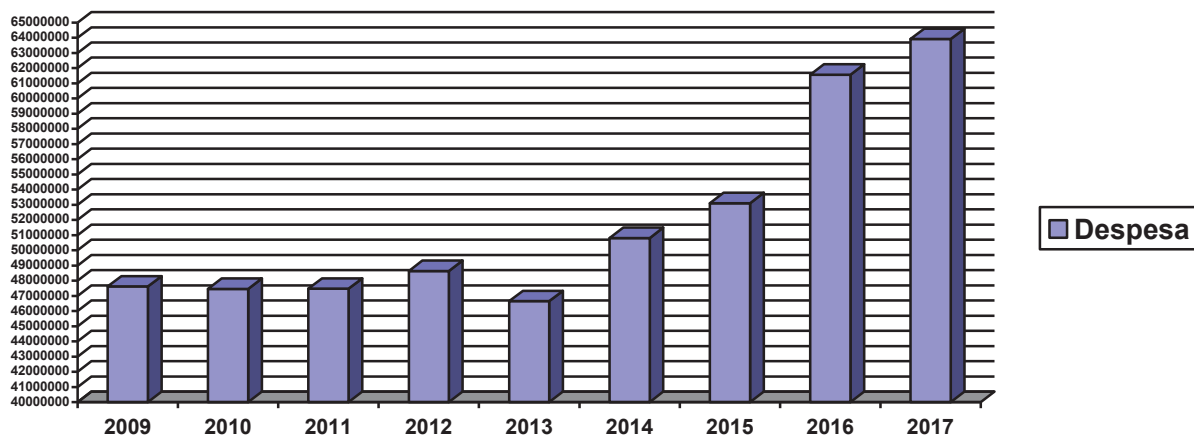
### GRAFICO EVOLUÇÃO



## 2 – DESPESAS 2009 - 2017

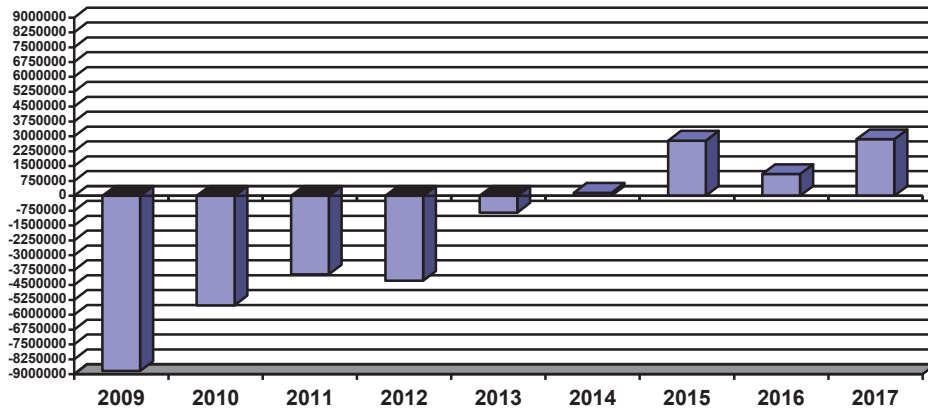
PERIODO	VALOR ANUAL
2009	47.613.443,45
2010	47.460.659,69
2011	47.468.531,75
2012	48.640.730,26
2013	46.644.974,18
2014	50.803.275,30
2015	53.104.692,75
2016	61.559.080,55
2017	63.913.919,78

### GRAFICO EVOLUÇÃO



### SALDO ORÇAMENTARIO 2009 - 2017

PERIODO	VALORES (Défict/Superávit)
2009	- 8.842.970,88
2010	- 5.530.609,19
2011	- 3.966.689,51
2012	- 4.291.594,84
2013	- 848.651,75
2014	157.497,83
2015	2.782.474,05
2016	1.099.213,10
2017	2.854.690,39



■ Superávit/Défict

**SALDO BANCARIO 2009 – 2017**

<b>PERIODO</b>	<b>VALOR ANUAL</b>
2009	2.185.267,55
2010	661.615,56
2011	232.418,83
2012	491.346,89
2013	860.349,63
2014	1.899.823,60
2015	6.524.398,24
2016	8.978.773,61
2017	11.193.037,03

**GASTO COM PESSOAL 2009 – 2017**

<b>PERIODO</b>	<b>VALOR ANUAL</b>
2009	75,95%
2010	68,03%
2011	81,77%
2012	73,53%
2013	77,75%
2014	60,22%
2015	59,75%
2016	64,24%
2017	63,82%

*Idelfonso Gomes P. Júnior*

**Contador**